

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu  
Hallintotiede

**PUHETTA TUOTANNOSSA -  
TUOTANTOJOHTAJIEN NÄKEMYKSIÄ  
TAMPEREEN KAUPUNGIN TOIMINTAMALLISTA**

Hallintotiede  
Pro gradu –tutkielma  
Helmikuu 2014  
Ohjaaja: Juha Vartola/Petri Virtanen

Ilina Sahramäki

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, hallintotiede
Tekijä:	SAHRAMÄKI, IINA
Tutkielman nimi:	Puhetta tuotannossa – tuotantojohtajien näkemyksiä Tampereen kaupungin toimintamallista
Pro gradu –tutkielma:	80 sivua, 1 liitesivu
Aika:	Helmikuu 2014
Avainsanat:	uusi julkinen hallinta, Tampereen kaupunki, julkinen palvelu

---

Tutkielmassa analysoidaan tuotantojohtajien näkemyksiä Tampereen kaupungin toimintamallista. Tampereen kaupungin toimintamalli jakautuu pormestarimalliin, tilaaja-tuottajamalliin ja asiakaslähtöiseen prosessiajatteluun. Tutkimustehtävä jaetaan kahteen tutkimuskysymykseen: *Millaisena tuotantojohtajat näkevät Tampereen kaupungin toimintamallin? Miten tuotantojohtajat arvioivat toimintamallia?* Taustaoletuksena on, että Tampereen kaupungin toimintamallin tulisi suuntautua yhä selkeämmin kohti uuden julkisen hallinnan elementtejä, jotta kansalaisten odotuksiin pystytään vastaamaan alati vähenevillä resursseilla.

Julkinen hallinta määritellään tässä tutkielmassa tavoiksi, joilla asianosaiset ovat vuorovaikutuksessa keskenään vaikuttaakseen poliittisten linjausten tuloksiin. Uudella julkisella hallinnalla viitataan tutkielmassa teoreettiseen näkökulmaan, jossa korostuvat kasvava tarve toimijoiden moninaisuuteen, vuorovaikutuksellisuuteen ja palveluprosessin kehittämiseen julkisessa hallinnossa toimintaympäristön muuttuessa.

Tuottajaorganisaation näkemyksiä Tampereen kaupungin toimintamallista on tutkittu vähän verrattuna tilaajaorganisaatiosta ja konsernihallinnosta tehtyyn tutkimukseen. Tämä tutkielma vastaa tähän tarpeeseen täydentämällä aiempaa tutkimustietoa tuotantojohtajien näkemyksillä ja arvioilla toimintamallista.

Tutkielma on menetelmältään laadullinen. Aineistona käytetään syksyllä 2010 Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelujen tuotantojohtajille tehtyjä teemahaastatteluja (n=6). Tampereen kaupungin toimintamallia tarkastellaan uuden julkisen hallinnan viitekehyksestä johdettujen teemojen, johtamisen ja palveluprosessin, sekä toimintaympäristön näkökulmasta.

Tutkielman keskeisenä johtopäätöksenä on palvelutuotannon prosesseihin ja niiden kehittämiseen ja toteuttamiseen liittyvät useat reunaehdot. Reunaehdot voidaan jakaa taloudellisiin, poliittisiin, lainsäädännöllisiin ja organisaation rakenteisiin liittyviksi. Tutkielman toisena keskeisenä johtopäätöksenä on asiakaslähtöisyyden muodostuminen tuotanto-organisaatiossa verrattain vahvasti oman tuotantosektorin näkökulmasta. Asiakaslähtöisyys rakentuu samaan aikaan sekä ylhäältä tilaajaorganisaation ja konsernihallinnon kautta määriteltynä että käytännön asiakasrajapinnassa toteutettuna.

# Sisällys

<b>1</b>	<b>Johdanto .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Tutkimuksen perusvalinnat .....</b>	<b>7</b>
2.1	Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat .....	7
2.2	Tutkimuskysymykset ja menetelmälliset valinnat .....	8
2.3	Aiempi tutkimus .....	9
2.4	Tutkielman rakenne .....	11
<b>3</b>	<b>Uuden julkisen hallinnan viitekehys.....</b>	<b>12</b>
3.1	Julkinen hallinta .....	12
3.1.1	<i>Hallinta käsitteenä.....</i>	<i>12</i>
3.1.2	<i>Uuden julkisen hallinnan kehitysvaiheet.....</i>	<i>13</i>
3.2	Julkinen johtaminen .....	15
3.2.1	<i>Palveluiden johtaminen.....</i>	<i>15</i>
3.2.2	<i>Poliittisuus julkisessa hallinnassa .....</i>	<i>19</i>
3.3	Julkinen palvelu.....	20
3.3.1	<i>Palvelusta julkiseen palveluun.....</i>	<i>20</i>
3.3.2	<i>Asiakas palveluprosessissa.....</i>	<i>22</i>
3.3.3	<i>Palvelutuottajan rooli .....</i>	<i>24</i>
<b>4</b>	<b>”Yhteinen Tampere – näköalojen kaupunki” .....</b>	<b>27</b>
4.1	Organisaatio.....	27
4.2	Toimintamalli .....	31
<b>5</b>	<b>Tutkielman aineisto ja menetelmät .....</b>	<b>34</b>
5.1	Teemahaastattelu .....	34
5.2	Aineisto ja aineiston analysointi .....	35
5.3	Tutkimusmenetelmän arviointia .....	36
<b>6</b>	<b>Puhetta tuotannossa – aineiston analyysi.....</b>	<b>39</b>
6.1	Julkinen johtaminen .....	39
6.1.1	<i>Poliittinen ohjaus .....</i>	<i>39</i>
6.1.2	<i>Omistaja- ja sopimusohjaus.....</i>	<i>46</i>
6.1.3	<i>Strateginen kumppanuus.....</i>	<i>49</i>

6.2	Julkinen palvelu.....	51
6.2.1	<i>Prosessiajattelu.....</i>	51
6.2.2	<i>Asiakas .....</i>	56
6.2.3	<i>Tuotannon rooli .....</i>	59
6.3	Toimintaympäristö.....	63
6.3.1	<i>Toimintamallin kehitysvaiheesta .....</i>	63
6.3.2	<i>Vaihtoehtoiset kehityssuunnat.....</i>	65
<b>7</b>	<b>Johtopäätökset .....</b>	<b>67</b>
<b>8</b>	<b>Pohdinta .....</b>	<b>72</b>
	<b>Lähteet .....</b>	<b>75</b>
	<b>Liitteet .....</b>	<b>81</b>

# 1 Johdanto

*”Tampereen kaupungin lasten ja nuorten palvelujen lautakunta hyväksyi 9.1.2014 vuosisuunnitelman, jossa linjataan lapsille ja nuorille vuonna 2014 järjestettävät palvelut. Lasten ja nuorten palvelujen tilaajalle kohdistettiin kaupungin tiukan taloustilanteen vuoksi tälle vuodelle säästövelvoitteita yhteensä 1,267 miljoonaa euroa. -- Tämän lisäksi merkittäviä säästövelvoitteita kohdistuu suoraan tuotantoon, mikä voi vaikuttaa esimerkiksi palvelujen saatavuuteen.”*

Aamulehti 9.1.2014

*”Oulussa uudistus on jo pitkällä, sillä maaliskuun alusta hyvinvointipalvelujen organisaatio järjestellään uusiksi. Yksinkertaistaen uudistuksen voi tiivistää niin, että tilaajan ja tuottajan johtajan virat lakkautetaan ja virat yhdistetään. Hyvinvointi-, terveystyön-, vanhustyön- ja sosiaalijohtajat vastaavat alueidensa kokonaisuudesta, siis sekä tilaamisesta että tuottamisesta.”*

Pääkirjoitus Aamulehdessä 22.1.2014

Kuten yllä olevista lainauksista käy ilmi, julkinen hallinto on jatkuvassa muutoksen tilassa. Julkisten organisaatioiden toimintaympäristö ja rooli ovat muuttuneet merkittävästi viime vuosikymmenien aikana. Viime vuosien toimintaympäristölle on ollut leimallista tarve sopeutua jatkuvasti kiristyneisiin taloudellisiin kehyksiin. Samalla kansalaisten vaatimukset ja odotukset julkisilta palveluilta muuttuvat ja kasvavat. Julkisten palveluiden tuottajilta edellytetään joustavuutta ja valmiutta etsiä uusia toimintamalleja näiden vaatimusten täyttämiseen ja julkisten palveluiden tuottamiseen. Uuden julkisjohtamisen oppien myötä julkisessa hallinnossa on etsitty ratkaisuja yksityisen sektorin toimintamalleista.

Tampereen kaupungissa haasteisiin on pyritty vastaamaan uudistamalla kunnan toimintamalli vuonna 2007. Toimintamalli tukeutuu lähtökohdiltaan uuden julkisjohtamisen viitekehykseen, jossa korostuvat markkinoilta ja yksityiseltä sektorilta poimitut johtamisen ja toiminnan mallit. Tampereen kaupungin toimintamalli rakentuu kolmesta osa-alueesta, tilaaja-tuottajamallista, pormestarimallista ja asiakaslähtöisestä prosessinäkökulmasta. (Hakari 2007, 3.) Toimintamallin tavoitteena on ollut vastata nykyisiin ja tuleviin haasteisiin ja lisätä kuntalaisten luottamusta ja osallistumista päätöksentekoon.

Yhteiskunnan muutoksen ja kehityksen myötä julkisen hallinnon tulee olla valmis tarkastelemaan ja kehittämään omaksumiaan lähtökohtia uudella tavalla. Näin ollen myös Tampereen toimintamallia on kehitetty useaan otteeseen sen käyttöönoton jälkeen. Julkisen hallinnon teoreettiset tarkastelukulmat ovat saman haasteen edessä: uuden julkisjohtamisen kritiikin kasvaessa, uusia teoreettisia näkökulmia on tarve kehittää. Tieteenalalla käydyssä keskustelussa on esitetty, että uudesta julkisjohtamisesta ollaan siirtymästä entistä vahvemmin kohti uutta julkista hallintaa, johon liittyy olennaisesti julkisten palveluiden tuottamisen monimuotoisuus ja vuorovaikutus kansalaisten kanssa. (Osborne 2006; Denhardt & Denhardt 2000; Mehde 2006; Bao, Wang, Larsen & Morgan 2012; Klijn 2002.) Kun näkökulmaa kehitetään edelleen kohti palveluiden johtamista, voidaan puhua asiakaslähtöisen palvelulogiikan toimintamallista (Hakari 2013a, 64; Osborne, Radnor & Nasi 2012). Asiakaslähtöisyys edellyttää julkisen hallinnon sopeuttamista selkeämpään vuorovaikutukseen palveluiden käyttäjien kanssa. Tampereen kaupungin toimintamallissa juuri asiakaslähtöinen prosessimalli on edennyt käytäntöön muita hitaammin (Rannisto, Stenvall & Juusenaho 2011, 70).

*Tämän tutkielman tavoitteena on tarkastella Tampereen kaupungin toimintamallia tuotantojohtajien näkökulmasta. Toimintamallia lähestytään uuden julkisen hallinnan viitekehyksestä, jolloin tutkimustehtävän kannalta keskeisiä käsitteitä ovat julkinen hallinta, julkinen johtaminen ja julkinen palvelu. Tutkielman aineistona on vuonna 2010 tehdyt teemahaastattelut Tampereen kaupungin tuotantojohtajille. Tutkimusta varten on haettu Tampereen kaupungin konsernihallinnon tutkimuslupa, joka on myönnetty 29.6.2009.*

## 2 Tutkimuksen perusvalinnat

### 2.1 Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat

Uuden julkisjohtamisen viitekehys on ohjannut julkisen hallinnon kehitystä sekä käytännössä että akateemisessa keskustelussa. Uusi julkisjohtaminen on syntynyt vastalauseena perinteiselle julkiselle hallinnolle, jonka ei ole nähty voivan vastata julkisen hallinnon resurssien supistumiseen (Gow & Dufour 2000, 578). Uuden julkisjohtamisen viitekehyksessä julkiseen hallintoon on sulautettu käytännössä yksityiselle sektorille tyypillisiä toimintamalleja (kts. esim. Denhardt & Denhardt 2000, 551; Virtanen & Stenvall 2010; 46–52). Uudesta julkisjohtamisesta puhuttaessa tulee kuitenkin huomioida, että se eroaa myös yksityisestä sektorista, koska julkisessa hallinnossa on aina mukana poliittinen ulottuvuus (Gow & Dufour 2000, 578).

Julkisten palveluiden luonne on muuttunut prosessinomaiseksi, tietopohjaiseksi ja interaktiiviseksi, minkä vuoksi organisaatioiden sisäiseen tehokkuuteen keskittyvä uusi julkisjohtaminen ei enää täysin vastaa julkisten palveluiden tuottamisen tarpeita (Osborne ym. 2012, 3). Lisäksi julkinen hallinto kokee samaan aikaan sekä sääntelyn vähenemistä että uudenlaisen sääntelyn muodostumista (Pedersen & Hartley 2008, 328). Ristiriitaisuudet toimintaympäristössä ovat johtaneet näkemykseen julkisen hallinnon roolista tavoitteiden asettajana niiden konkreettisen tuottajan sijaan (Klijn 2002, 158).

Sekä tieteellisessä keskustelussa että käytännön tasolla on tunnistettu, että uusi julkisjohtaminen ei ole pystynyt täysin vastaamaan näihin muuttuvan maailman tuomiin haasteisiin. Samalla on kyseenalaistettu uuden julkisjohtamisen asema omana itsenäisenä paradigmana (Gow & Dufour 2000, 583). Uutta julkisjohtamista on kritisoitu esimerkiksi sen kyvyttömyydestä huomioida monimutkaistuva toimintaympäristö ja tavasta soveltaa jo vanhentuneita yksityisen sektorin johtamismalleja (Osborne 2006, 380). Näin ollen hallinnon on nähty tarvitsevan sekä teoreettista että käytännön tason kehittämistä uusien tietojen, taitojen ja toimintakulttuurin kautta (Farazmand 2009, 1007). Tieteenalalla käydyssä keskustelussa on nostettu esiin vaihtoehtoiset lähestymistavat julkisten palveluiden järjestämiseen (Osborne 2006; Denhardt & Denhardt 2000; Mehde 2006; Bao ym. 2012; Klijn 2002; Osborne ym. 2012). Julkisen hallinnon malli, joka pystyy vastaamaan toimintaympäristön haasteisiin ja liikkumaan perinteisen hallinto-johtaminen akselin ulkopuolelle, on nähty tarpeelliseksi (Osborne 2006, 380–382).

Julkisen hallinnon muutosta on kuvattu siirtymäksi julkishallinnosta ja uudesta julkisjohtamisesta kohti kolmatta julkisen hallinnon kehitysvaihetta (Osborne 2006, 377). Uusi julkisen hallinta on yksi vaihtoehto julkisen hallinnon kehityksen suunnalle (kts. esim. Osborne ym. 2012, Denhardt & Denhardt 2000; Osborne 2006). *Tämän tutkielman taustaoletuksena on, että Tampereen kaupungin toimintamallin tulisi suuntautua yhä selkeämmin kohti uuden julkisen hallinnan elementtejä, jotta kansalaisten odotuksiin pystytään vastaamaan alati vähenevillä resursseilla.*

## **2.2 Tutkimuskysymykset ja menetelmälliset valinnat**

Tampereen kaupungin toimintamallia lähestytään tässä tutkielmassa tuottajaorganisaation näkökulmasta. Tampereen kaupungissa julkisten palveluiden tuottaminen on toteutettu vuonna 2007 käyttöön otetun tilaaja-tuottajamallin kautta. Kaupungin oma palvelutuotanto koostuu hyvinvointipalveluista ja liikelaitoksista, joiden tilaamisesta vastaavat tilaajalautakunnat ja tuottamisesta johtokunnat. Tässä tutkielmassa keskitytään hyvinvointipalvelujen tuotantoon. Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelut jakautuvat avopalveluihin, laitoshoitoon, erikoissairaanhoidon, päivähoitoon ja perusopetukseen, toisen asteen koulutukseen sekä kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluihin. Jokaista tuotantoaluetta johtaa oma tuotantojohtaja.

Tutkimuksen keskiössä on Tampereen kaupungin tuotantojohtajien näkemys kaupungissa omaksutusta toimintamallista. Tutkimus jakautuu kahteen tutkimuskysymykseen:

- *Millaisena tuotantojohtajat näkevät Tampereen kaupungin toimintamallin?*
- *Miten tuotantojohtajat arvioivat toimintamallia?*

Tutkimuskysymyksiin vastataan tässä tutkielmassa laadullisen tutkimuksen keinoin. Tutkimusasetelman taustalla ovat sosiaalisen konstruktionismin oletukset todellisuuden sosiaalisesta rakentumisesta toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa. Tutkimuksen tavoitteena on kuvata tarkastelun kohteena olevaa ilmiötä. Tuotantojohtajien näkemyksiä ja arvioita lähestytään uuden julkisen hallinnan näkökulmasta. Uusi julkinen hallinta määritellään tavoiksi, joilla toimijat ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Tätä taustaa vasten on tarkoituksenmukaista analysoida tuotantojohtajien tuottamia kielellisiä tulkintoja ja kuvauksia toimintamallista. Tutkimuksen aineisto on kerätty tuotantojohtajille syksyllä 2010 tehdyillä (n=6) teemahaastatteluilla. Tutkimuksen tavoitteena täydentää aiempien tutkimuksien tuloksia, minkä vuoksi ristiinluennalla on keskeinen rooli aineiston analyysissa.



## 2.3 Aiempi tutkimus

Viime vuosien aikana tehdyissä tutkimuksissa Tampereen toimintamallia on arvioitu palveluinnovaatioiden näkökulmasta (Stenvall & Airaksinen 2009), sopimusohjauksen näkökulmasta (Rannisto ym. 2011; Saarelainen & Virtanen 2010; Stenvall & Airaksinen), uuden julkisen hallinnan (Hakari 2013) ja kansalaisuuden (Häikiö 2007) viitekehyksestä. Lisäksi Tampereen kaupungin toimintamallia on käsitelty useissa korkeakoulujen opinnäytetöissä, joista osa on julkaistu Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarjoissa. Ennen toimintamallin käyttöönottoa vuonna 2007, kaupungissa toteutettiin toimintamallin pilotointi päivähoitossa, perusopetuksessa ja yhdyskuntapalveluissa. Pilotointia arvioitiin useissa eri tutkimuksissa, joista osa on valmistunut opinnäytetöinä. Tutkielmissa on analysoitu johtamisen muutosta toimintaympäristömuutoksen yhteydessä (Kiiveri 2007) ja tilaajaryhmän sisällä (Pesonen 2008) sekä strategioiden ohjausvaikutusta (Kuosmanen 2012). Pormestarimallin sopivuutta puolestaan suomalaiseen kuntamalliin yleisesti on pohdittu muun muassa vallan näkökulmasta (Ylönen 2007) ja kunnallishallinnon uudistamisen yhteydessä käydyn keskustelun valossa (Ryynänen 2002). Tässä luvussa kirjallisuudesta nostetaan esiin tutkimustehtävän näkökulmasta oleellisemmat aiemmat tutkimukset.

Stenvall ja Airaksinen (2009) haastattelivat tutkimukseensa eri hyvinvointipalveluihin liittyviä viranhaltijoita sekä tilaaja- ja tuottajaorganisaatioista että konsernihallinnosta (n=32). Tutkimuksen keskeisenä havaintona oli kaupungin toimintamallin avautuminen samaan aikaan useaan eri suuntaan. Näin ollen toimintaan tulee vaikutteita yhtä aikaa eri suunnista ja toiminnan eri kerroksista. Samalla toimintamallin keskiöön nousee vuorovaikutus, minkä kautta myös innovatiivisuudella on mahdollisuus vahvistua. (Stenvall & Airaksinen 2009, 7.) Tämän tutkielman kannalta olennainen tutkimuksen havainto on mallin kokonaisuuden hahmottamisen haasteet Tampereen kaupungin toimintamallissa (Stenvall & Airaksinen 2009, 43). Esimerkiksi asiakaslähtöisyyden määritelmät vaihtelevat sekä henkilöittäin että toimialoitain (Stenvall & Airaksinen 2009, 73).

Saarelainen ja Virtanen (2010) pohtivat tutkimuksessaan sopimusohjausta kuntapalveluissa. Tutkimuksessa tarkasteltiin sopimusohjausta hallinnan välineenä agenttiteorian ja uuden julkisjohtamisen viitekehyksestä, osana prosessiajattelua sekä sopimusohjauskulttuuria. Kirjoittajat tunnistivat sopimusohjauksen keskeisiksi tavoitteista asiakaslähtöisyyden, palvelun

laadun, tuottavuuden ja tuloksellisuuden. Sopimusohjaus voidaan heidän mukaansa jakaa kolmeen osaprosessiin; toimintamallin suunnitteluun, käyttöönoton valmisteluun ja mallin kriittisen arviointiin ja parantamiseen. (Saarelainen & Virtanen 2010, 146.)

Sopimusohjausta Tampereen kaupungin toimintamallissa on käsitelty kattavasti Ranniston, Stenvallin ja Juusenahon (2011) toimittamassa julkaisussa. Rannisto ja Stenvall (2011a; 2011b) perehtyvät julkaisussa Tampereen kaupungin sisäiseen sopimustoimintaan ohjausteoreettisen käsitteistön ja jäsenysten sekä erilaisten sopimusohjausmallien näkökulmasta. Samassa teoksessa tarkastellaan myös luottamusta johtamisessa, missä tunnistettiin useita kehittämisteemoja tuotanto-organisaation näkökulmasta. Tutkimukseen vastanneista valtaosa (220/310) työskenteli Tampereen tuotanto-organisaatiossa. Keskeisiksi kehittämiskohteiksi tulosten perusteella nousi muun muassa hallintobyrokratian vähentäminen, tuottajan vastuun kasvattaminen ja asiakaslähtöisyyden voimistaminen. (Rannisto ym. 2011, 71.) Samassa julkaisussa käsitellään myös erikseen perusopetuksen roolia Tampereen kaupungin tilaajatuottajaympäristössä (Harisalo & Rannisto 2011).

Häikiö (2007) on tarkastellut kansalaisuuden muodostumista uuden julkishallinnon periaatteisiin nojautuvassa kunnallishallinnossa. Tutkimuksessa tunnistetaan kuntalaisille rakentuvan useita eri asemia Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallia käsittelevissä asiakirjoissa. Kuntalaisille rakennetaan roolia äänestäjänä, valtuutettuna, asiantuntijana, asiakkaana, yksittäisenä asukkaana ja alueellisten työryhmien jäsenenä. Asiakaslähtöisyyden toteutumista Tampereen kaupungissa on tarkasteltu Viitasaaren (2012) opinnäytetyössä. Tutkimuksen tavoitteena oli tukea asiakaslähtöisen palveluprosessin kehittämistä Tampereen kaupungin lasten ja nuorten hyvinvointipalveluissa. Tutkimuksessa havaittiin palvelujen käyttäjien määrittelevän asiakaslähtöisyyttä eri tavoin. Myös palvelujen järjestämistä eroavien tahojen tulkinnat asiakaslähtöisyydestä vaihtelivat. (Viitasaari 2012, 37–38.)

Julkisen hallinnan teoreettisesta viitekehyksestä Tampereen kaupungin toimintamalliuudistusta analysoidaan Hakarin (2013) väitöskirjassa. Väitöskirjan tavoitteena oli kehittää vuorovaikutusta käytännön ja teorian välille. Tutkimuksessa käsitellään hallinnan teoriaa toimintamalliuudistuksen viitekehyksenä, käytännön toteutuksia Tampereen kaupungissa ja valtasuhteita (kts. Hakari 2007; 2011; 2013b; Hakari ym. 2013; Hakari & Tynkkynen 2013). Väitöskirjassa analysoidaan, millaisena uusi julkinen hallinta näkyy kuntien hallinnonuudistuksissa (Hakari 2013a, 16). Tutkimuksen

keskeisenä tuloksena on, että Tampereella käynnissä ollut muutosprosessi toteuttaa verrattain hyvin uuden julkisen hallinnan viitekehystä. Tampereen kaupungin toimintamallista löytyy elementtejä uuden julkisen hallinnan viitekehyksestä, mutta siinä on piirteitä myös aiemmin käytössä olleista malleista. Näin ollen vanhoja mallien ohelle ja niitä tukemaan on poimittu uusia toiminnan muotoja. (Hakari 2013a, 47.)

Tuottajaorganisaation näkemyksiä Tampereen kaupungin toimintamallista on tutkittu vähän verrattuna tilaajaorganisaatiosta ja konsernihallinnosta tehtyyn tutkimukseen. *Tämä tutkielma vastaa tähän tarpeeseen täydentämällä aiempaa tutkimustietoa tuotantojohtajien näkemyksillä ja arvioilla toimintamallista.*

## **2.4 Tutkielman rakenne**

Tutkimustehtävä liitetään laajempaan uuden julkisen hallinnan viitekehykseen luvussa 3. Luvussa avataan teoreettisen viitekehysten keskeisiä käsitteitä; julkista hallintaa, julkista johtamista ja julkista palvelua. Tutkimuksen kohteena olevaa Tampereen kaupungin toimintamallia käsitellään luvussa 4. Luvun tavoitteena on selventää Tampereen kaupungin organisaatiota ja toimintamallia kokonaisuutena. Luvun pääpaino on tarkastelun kohteena olevan tuottajaorganisaation tehtävien ja toimintaympäristön avaamisessa.

Tutkielman aineisto ja menetelmälliset valinnat kuvataan luvussa 5, jossa käsitellään teemahaastatteluiden toteutusta ja pohditaan menetelmän rajoituksia. Samassa luvussa analysoidaan tutkimuksen onnistumista ja rajoituksia asetetun tutkimustehtävän näkökulmasta. Luvussa 6 analysoidaan tutkimuksen aineisto. Analyysia täydennetään ristiinluennalla, jossa hyödynnetään aiemman tutkimuksen tuloksia. Tutkielman johtopäätökset esitetään luvussa 7. Tutkielman viimeisessä luvussa 8 arvioidaan tutkimuksen rajoitteita ja pohditaan tutkimuksen tuloksien merkitystä jatkotutkimuksen näkökulmasta.

### 3 Uuden julkisen hallinnan viitekehys

#### 3.1 Julkinen hallinta

##### 3.1.1 Hallinta käsitteenä

*Hallinnan* käsitettä on käytetty useissa eri yhteyksissä silloin, kun tarkastelussa on keskitytty monimutkaisten haasteiden ja moniulotteisen toimintaympäristön analyysiin. Käsitteestä on tullut niin olennainen osa tieteellistä ja poliittista diskurssia, että hallinnalle ei usein ole nähty tarpeellisenä antaa selkeää määritelmää. (Mehde 2006, 60.) Toisaalta käsitteen määritelmä ja sisältö on kiistanalainen (Bovaird 2005, 217–218). Hallinnan määritelmä riippuu tilanteesta, minkä vuoksi sen sisältö todennäköisesti vaihtelee toimijoittain ja eri maiden välillä (Bovaird & Löffler 2003, 316).

Hallintaa voidaan kuvata suppeasti yhteiskunnallisiin prosesseihin vaikuttamiseksi (Klijn & Koppenjan 2000, 136). Laajemmasta näkökulmasta hallinta nähdään vahvasti osana kansalaisyhteiskuntaa. Tässä näkökulmasta hallintoa ei ohjaa markkinoiden kilpailuun ja tehokkuuteen liittyvät näkökohdat vaan kansalaisyhteiskunnasta kumpuavat intressit. Näin ollen julkisen toimintojen ja tavoitteiden asettaminen on kansalaisten, vaaleilla valittujen edustajien ja julkisten palvelujen tuottajien yhteinen tehtävä. (Box 1999, 40.) Samalla näkökulma vaikuttaa tukevan vahvasti julkisten palveluiden tuottamista julkisten organisaatioiden ulkopuolella<sup>1</sup> (Mehde 2006, 76–77). Molemmissa näkökulmissa on haasteita. Suppeampi lähestymistapa ei määrittele eri toimijoiden roolia ja mahdollisuuksia julkisen hallinnon kehittämisessä. Laajempi lähestymistapa puolestaan vaatii julkisen hallinnon perusteiden uudenlaista lähestymistä, kun perinteinen raja valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä heikkenee.

Hallinnalla on viitattu ”uudenlaisiin julkisen toimintapolitiikan hallinnointitapoihin ja koordinoitukäytäntöihin” (Virtanen & Stenvall 2010, 55). Toisaalta hallinta on nähty avautumisena, jolloin julkiseen hallintoon tulee vaikutteita myös hierarkian ulkopuolelta (Stenvall & Airaksinen 2009, 25). Bovairdin ja Löfflerin (2003, 316) määritelmä julkisesta hallinnasta sijoittuu suppeiden ja laajojen hallinnan määritelmien väliin. Tässä tutkielmassa hallinta määritellään Bovairdin ja Löfflerin (2003, 316) mukaan:

---

<sup>1</sup> Talousteoreettinen tarkastelu siitä mikä kannattaa valita palveluntarjoamisen muodoksi: julkinen, yksityinen vai kolmas sektori kts. Barbieri & Salvatore 2010.

*”Ymmärrämme julkisen hallinnan tavoiksi, joilla asianosaiset ovat vuorovaikutuksessa keskenään vaikuttaakseen poliittisten linjausten tuloksiin. Hyvällä hallinnalla tarkoitamme neuvottelua kaikkien asian (tai alueen) asianosaisten kanssa poliittisesta toiminnasta ja hallinnan periaatteista, mitä sekä laitetaan käytäntöön että säännöllisesti arvioidaan kaikkien asianosaisten toimesta.”<sup>2</sup>*

Hallinnan käsitettä käytetään tässä tutkielmassa kuvaamaan sekä teoreettista lähestymistapaa että tiettyä ilmiötä. Teoreettisesta näkökulmasta tarkasteltuna hallinnassa on kyse ennen kaikkea tarpeesta yhteistyöhön, jotta julkiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Hallinta kuvaa toisaalta ilmiötä, jossa julkiset organisaatiot ja muut yhteiskunnalliset toimijat tekevät käytännössä yhteistyötä. (Mehde 2006, 65–66.)

### **3.1.2 Uuden julkisen hallinnan kehitysvaiheet**

Uuden julkisen hallinnan paradigman kehitys voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen (Hakari 2013a, 43.). *Ensimmäisessä kehitysvaiheessa* hallintaa määriteltiin erityisesti verkostojen kautta. (Hakari 2013a, 43.) Uuden julkisen hallinnan diskurssissa valtion ohella on tunnistettu useita muita toimijoita, joita ei ole perinteisesti liitetty osaksi julkista hallintoa ja hallintojärjestelmää (Mehde 2006, 62). Uusi julkinen hallinta keskittyy ennen kaikkea organisaatioiden välisiin prosesseihin ja siinä korostuu palvelun tehokkuus. Hallinnassa keskitytään toisin sanoen suunnitteluun ja suhteisiin, joissa luottamus ja sopimukset ovat toiminnan keskiössä. (Osborne 2006, 384.) Julkisen palvelun tuottamisjärjestelmä ja sen tehokkuus on näin ollen olennaisempaa kuin rajatun julkisen organisaation tehokkuus (Osborne ym. 2012, 1-2).

Julkinen hallinnon ja johtamisen on nähty sisältävän kolme päällekkäistä ideologista näkemystä julkisesta hallinnosta; perinteinen julkishallinto, uusi julkisjohtaminen ja verkostohallinta (Pederson & Hartley 2008, 328). Verkostohallintaan kuuluu julkisten organisaatioiden lisäksi yksityisen sektorin toimijoita, tiedotusvälineitä ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita<sup>3</sup> (Bovaird 2005, 218). Näin ollen hallinnalle on ominaista verkostojen, markkinoiden, yhdistyksien ja yhteisöjen välinen yhteistyö (Mehde 2006, 62). Verkostojen näkökulmasta oleellista on yhteistyön muodostaminen hierarkiaa ja markkinoita vapaamuotoisemmin ja tasa-arvoisemmin. Verkostojen

---

<sup>2</sup> “We understand public governance to be the ways in which stakeholders interact with each other in order to influence the outcomes of public policies. By ‘good governance’, we mean the negotiation by all the stakeholders in an issue (or area) of improved public policy outcomes and agreed governance principles, which are both implemented and regularly evaluated by all stakeholders.” (Bovaird & Löffler 2003, 316) Käännös I.S.

<sup>3</sup> Verkostoista tarkemmin kts. Hudson 2004.

muotoutumiselle on näin ollen keskeistä luottamuksen ja yhteistyömuotojen luominen ja ylläpitäminen. (Hudson 2004, 80.)

Verkostohallinta vastaa lähtökohdiltaan samoihin julkisen hallinnon haasteisiin kuin uusi julkinen hallinta. Hierarkkisen valtion on nähty heikentyvän toimintaympäristön muutoksen myötä. Pluralistinen valtion tarpeisiin tulee vastata sektorien rajat ylittävien hallinnan muodoilla, jotka poikkeavat perinteisen julkisen hallinnan muodoista. (Osborne 2006, 380–382.) Sektoreiden sekoittumista kuvaa myös uuden paikallishallinnan käsite, joka viittaa paikallisen hallinnon tarpeeseen luoda hallinnon ja alueiden rajat ylittäviä toimintamalleja vastatakseen muuttuvan toimintaympäristön tarpeisiin (Haveri 2006, 35).

Globalisaatio on poistanut perinteisiä rajoja, minkä vuoksi julkisten toimijoiden on aiempaa vaikeampi hallinnoida taloudellisia toimintoja. Keskinäisriippuvuus ja palvelujen moniulotteisuus on lisännyt tarvetta tuotteiden tuottamiseen usean toimijan yhteistyönä. Samalla kansalaiset ovat entistä vähemmän sitoutuneet tiettyihin poliittisiin näkökulmiin ja suhtautuvat aiempaa kriittisemmin julkisen toiminnan tavoitteisiin ja toimintamalleihin. (Klijn 2002, 156.)

*Toisessa uuden julkisen hallinnan kehitysvaiheessa* tarkastelukulmaa siirrettiin kohti politiikan ja hallinnon välistä suhdetta ja demokratian kehittämistä (Hakari 2013a, 43–44). Verkostojen muodostumiseen liittyy poliittisen roolin ja julkisen hallinnon auktoriteetin muutos. Sen sijaan, että auktoriteetti muodostuisi virallisten ja ennalta määriteltyjen poliittisten instituutioiden rajoissa, se rakentuu ja saavutetaan yhä vahvemmin osana eri toimijoiden verkostoja. Auktoriteetin rakentumista voidaan kuvata strategiseksi kommunikoinniksi (Pederson & Hartley 2008, 334). Hallinnassa on siis olennaisesti kyse vastavuoroisuudesta ja asiakastyytyvyydestä virallisten sääntöjen ja ammatillisten standardien täyttämisen lisäksi (Pedersen & Hartley 2008, 336). Tästä näkökulmasta luottamuksen ja julkisen hallinnon legitiimiys rakentuvat vuorovaikutuksen kautta (Bao ym. 2012, 446). Ideaalimallissa julkiset palvelut muodostuvat vuorovaikutuksessa asiakkaiden ja palveluiden tuottajien kanssa.

Uudessa julkisessa hallinnassa julkisen hallinnon tavoitteiksi asetetaan kansalaisten ja muiden asianomistajien intressien ja tarpeiden täyttäminen. Toisena tavoitteena on yhteistyöprosessin luominen ja onnistuminen näiden toimijoiden ja julkisen hallinnon välillä. (Bovaird 2005, 220.) Uusi julkisjohtaminen on puolestaan perustunut managerialismiin, jossa päätöksen teon perusteena on resurssien optimaalinen käyttö tiukan legaalisen lähtökohdan sijaan. Toiminnassa on korostettu

tuloksia prosessin sijaan (Gow & Dufour 2000, 580). Julkisen hallinnon poliittisuuden nähdään uuden julkisen hallinnan viitekehyksestä tarkasteltuna takaavan kansalaisten intressien toteutumisen puhdasta managerialismin tavoittelua paremmin.

Kolmantena uuden julkisen hallinnan kehitysvaiheena on ollut palvelujen yhteistuotannon kehittäminen (Hakari 2013a, 43–44). Osborne (2013 Hakarin 2013a, 44 mukaan) jakaa yhteistuotannon kolmeen malliin:

*”Ensimmäinen malli on yhteistuotanto kuluttajuutena. Tässä tavoitteena on sitouttaa asiakas yhteistuotantoon palveluprosessin aikana ja näin myös lopputulokset tyydyttävät asiakasta enemmän. Kuluttajuuteen perustuvassa yhteistuotannossa tarkoituksena on käyttäjän voimaannuttaminen. Osallistavassa yhteistuotannossa tarkoituksena on palvelujen laadun parantaminen käyttämällä erilaisia osallistumismekanismeja, kuten osallistuvaa suunnittelua ja palvelumuotoilua. Kolmas yhteistuotannon malli on kehittynyt yhteistuotanto, joka yhdistää edellisiä, käytännön ja strategisen tason yhteistuotannon malleja. Tässä tarkoituksena on haastaa koko palvelujen tuottamiseen liittyvä toimintatapa ja saada näin aikaan käyttäjälähtöisiä innovaatioita, joiden ansiosta julkisia palveluja voidaan tuottaa kokonaan uusilla tavoilla.”*

## **3.2 Julkinen johtaminen**

### **3.2.1 Palveluiden johtaminen**

Julkisen hallinnon on nähty tarvitsevan onnistuakseen elementtejä sekä perinteisestä julkishallinnosta, uudesta julkisjohtamisesta että uuden julkiseen hallintaan liittyvistä näkökulmista (Bourgon 2007, 10). Uusi julkinen hallinta on täydentänyt perinteistä julkishallintoa ja uutta julkisjohtamista sen sijaan, että se olisi kokonaan korvannut nämä lähtökohdat ja toimintamallit (Hakari 2013a, 13). Kuntien hallinnon näkökulmasta uusi julkinen hallinta sisältää periaatteista, joihin nojautuen julkista hallintoa voidaan kehittää. Olennaista ovat kumppanuussuhteet sidosryhmien ja verkostojen kanssa, vahva demokraattinen pohja, asiakaslähtöisyys, monimuotoinen palvelutuotanto ja yhteisöllisyyden korostuminen. (Hakari 2013a, 66.)

Näin ollen julkisen hallinnon keskiössä on tarve joustavuuteen monimutkaisessa ja jatkuvasti muuttuvassa yhteiskunnassa (Bourgon 2007, 10). Yhtenä hallinnan haasteena voidaankin nähdä

kompleksiivisuuden hyödyntäminen ja kompleksisessa ympäristössä selviäminen (Rannisto ym. 2011, 56). Uudessa julkishallinnassa huomioidaan aiempaa selkeämmin toimijoiden moninaisuus ja toimintaympäristön muutos.

Samaan hallinnan kehityksen suuntaan keskitytään myös uuden julkisen palvelun (Denhardt & Denhardt 2000) ja palvelujohtamisen (Grönroos 1994; 2006) malleissa. Denhardt ja Denhardt (2000, 550) ovat esittäneet, että uutta julkisjohtamista tulisi verrata vanhan julkisen hallinnon sijaan uuden julkisen palvelun näkökulmiin, joissa keskiöön asetetaan kansalainen. Markkinoinnin tieteenalalta voidaan poimia samoja vaikutteita asiakaslähtöisyydestä kuin uuden julkisen hallinnan viitekehyksessä. Grönroos (1994) on puolestaan kehittänyt palvelujohtamisen viitekehystä, jossa palvelua ja sen johtamista lähestytään holistisesta näkökulmasta. Palvelujohtamisen viitekehyksessä yhdistyy markkinointia ja henkilöstöjohtamista, mutta palvelujohtaminen liittyy useaan eri alaan (Metters & Maruchek 2007, 197). Julkisten palveluiden johtamista on tästä huolimatta pohdittu huomattavan vähän palvelujohtamisen viitekehyksestä tarkasteltuna. Yleisesti markkinointi on nähty julkisen hallinnon puolella resursseja syövänä ja tuottamattomana toimintana. Markkinoinnin näkökulmasta julkinen hallinto on puolestaan näyttäytynyt byrokraattisena ja tehottomana. (Kaplan & Haenlein 2009, 198.)

Asiakaslähtöisyyden näkökulmasta palvelujohtamisen periaatteita tulisi kuitenkin soveltaa julkisten palveluiden tuottamiseen (kts. Osborne ym. 2012). Osborne, Radnor ja Nasi (2012, 4) nimeävät asiakaslähtöisyyttä ja palvelua korostavan lähestymistavan sovelluksen julkisiin palveluihin asiakaslähtöisen palvelulogiikan toimintamalliksi. Palvelujohtaminen viittaa palvelun arvon luomiseen asiakkaan ja palvelun antajan välisessä vuorovaikutuksessa (Gummesson 1994, 78; kts myös Maglio & Spohrer 2008; Ostrom ym. 2010). Palveluprosessissa on useita tasoja, joiden aikana asiakkaalle muodostuu palvelunarvo. Taloudellisella tasolla on kyse palvelun valitsemisesta taloudellistationaalisiin perustein. Toiminnalliseen tasoon liittyvä palveluvalinnan lähtökohtina on helppous ja sujuvuus. Emotionaalisella tasolla on kyse kokemuksellisuudesta ja elämyksellisyydestä palvelun valintakriteerinä. Symbolisella tasolla viitataan puolestaan eettisyyden ja arvoperusteisuuden rooliin palveluvalinnassa. (Neilimo 2010, 17.) Olennaista asiakkuuteen ja asiakaslähtöisyyteen pohjautuvassa toimintamallissa on asiakkaiden palvelutarpeiden ymmärtäminen ja tunteminen. Tästä näkökulmasta asiakaslähtöinen toimintamalli pohjautuu tuotteiden, palveluiden ja asiakaskäyttäytymistä kuvaavan tiedon olemassa oloon, mikä luo perustan asiakaslähtöisen strategian toteuttamiselle. (Neilimo 2010, 15.)



Palvelujohtaminen liittyy toisin sanoen kiinteästi asiakaslähtöisyyteen. Palvelujohtamisen keskiössä on asiakkaan rooli palvelukokemuksen muokkaajana, tuottajana ja arvioijana sekä palveluiden tuottaminen organisaatioiden välillä (Osborne ym. 2012, 4; kts. myös Karlöf & Lövingsson 2004, 181–182). Grönroosille (1994, 5) palveluiden johtaminen on ymmärrystä siitä, että palvelu on kokonaisuus, johon liittyy sekä palvelua tuottavan organisaation toiminta että asiakkaan kokemus palvelun laadusta. Näkökulma tulisi siirtää lopputuloksen teknisestä laadusta palvelun tuottamisen prosessiin. Onnistuneessa palvelun johtamisessa olennaista on asiakaslähtöisyys, kokonaisvaltaisuus ja laadun integroiminen kiinteäksi osaksi johtamista. (Grönroos 1994, 7.)

Asiakaslähtöisyyden keskiössä olevalla vuorovaikutteisudella on merkittäviä vaikutuksia julkisen hallinnon johtamisen malliin. Palvelun suunnittelua ei voida uuden julkisjohtamisen edellyttämällä tavalla erottaa palvelun tuottamisesta (Bovaird 2005, 222). Palvelun suunnittelusta tulee dynaamista ja se vaatii tuottajalta joustavuutta (Gummesson 1994, 85). Palvelun suunnittelun ja tuottamisen yhdistäminen palvelun antajan ja asiakkaan vuorovaikutuksessa asettaa molemmat osapuolet myös alttiiksi riskeille. Palvelun käyttäjän pitää luottaa ammattilaisen toimintaa ja neuvoihin, mutta toisaalta ammattilaisen pitää joustaa ja luottaa asiakkaan päätöksiin ja intresseihin. Tässä uudessa palvelun tuotannon muodossa palvelun antaja ei voi enää ikään kuin ylhäältä käsin määritellä, millainen palvelu sopii tietylle asiakkaalle. (Bovaird 2005, 222.) Luottamus toimijoiden välillä on näin ollen tärkeää.

Vahvalla asiakaslähtöisyydellä, jossa julkisia palveluita leimaa yhteistuotanto eri toimijoiden välillä, on useita haasteita. Julkisella hallinnolla on omat vastuunsa ja lakisääteiset tehtävänsä. Toimijoiden määrän kasvaessa on mahdollista, että vahva yhteistuotanto hävittää julkisen, yksityisen ja vapaaehtoisen rajoja. Samalla on syytä pohtia kenelle valta keskittyy ja pääsevätkö kansalaiset vaikuttamaan palvelujen muotoutumiseen tasavertaisesti. (Bovaird 2007, 856.)

Uuden julkisen hallinnan, uuden julkisen palvelun ja palvelujohtamisen yhtymäkohdat ja keskeiset piirteet on kuvattu taulukossa 1. Tässä tutkielmassa tulkitaan uuden julkisen hallinnan viitekehyksen muodostuvan kaikista edellä esitetyistä uuden julkisen hallinnan kehitysvaiheista poimituista piirteistä sekä uuden julkisen palvelun ja palvelujohtamisen elementeistä.

**Taulukko 1.** Uuden julkisen hallinnan, uuden julkisen palvelun ja palvelujohtamisen keskeiset piirteet.

Viitekehys			
Teema	Uusi julkinen palvelu (kts. Denhardt & Denhardt 2000, 553-557)	Palvelujohtaminen (kts. Grönroos 1994, 5-7)	Uusi julkinen hallinta, palvelulogiikka (kts. Osborne 2006, 383; Osborne ym. 2012)
<i>Näkemysojohtamisesta</i>	Kansalaisten voimaannuttaminen ja sen intressien tukeminen sen sijaan että yhteiskuntaa ohjattaisiin tiettyyn suuntaan. Yleinen ja jaettu näkemys, intressit ja vastuu on toiminnan tavoite.	Asiakslähtöinen, palvelun antajien kouluttaminen, jotta asiakslähtöinen palveluprosessi on mahdollinen. Kokonaisvaltainen lähestymistapa johtamiseen.	Hallinnan mekanismina luottamus ja sopimussuhteet. Tuotannon johtamisen ja palvelulogiikan näkökulmat tulee yhdistää.
<i>Näkemysopalvelu-prosessista</i>	Kansalaista ei nähdä vain asiakkaana, vaan keskitytään luottamuksen ja yhteistyön rakentamiseen pelkkiin tarpeisiin vastaamisen sijaan.	Ymmärtää miten organisaatio voi kokonaisuudessaan tuottaa palveluprosessin kokonaisuutta.	Palvelu muuntautuu asiakkaan ja tuottajan yhteistyönä. Lisää luottamusta toimijoiden välillä. Asiakkaan kokemus ja tieto palvelun suunnittelun ja tuottamisen keskiössä.
<i>Näkemysoyhteistyöstä</i>	Poliittiset linjaukset toteutetaan yhteistyöprosessin kautta.	Holistinen perspektiivi; laaja yhteistyö.	Ei-julkiset tuottajat ja keskinäisriippuvuus palvelun tuottajien kanssa.
<i>Tavoite</i>	Julkisten palveluiden tuottajien tulisi sitoutua tuottamaan lisäarvoa yhteiskunnalle sen sijaan että tuotetaan rahallista arvoa markkinoihin tukeutuvalla ajattelulla.  Julkisen palvelun tarjoajalla tulee olla herkkyyttä reagoida yhteiskunnan eri puoliin pelkkien markkinoiden sijaan.	Sen ymmärtäminen, miten organisaatiota tulisi kehittää ja johtaa jotta palveluprosessia voidaan toteuttaa asiakslähtöisesti.  Tuottaa palveluprosessia siten että kaikkien osapuolten toiveet ja intressit toteutuvat (yksilö, yhteiskunta, muut toimijat).	Hallinta organisaatioiden ja toimijoiden välillä.
<i>Arvon rakentuminen</i>	Arvo ei rakennu pelkän tuottavuuden varaan vaan yhteisten prosessien kautta.	Palvelun arvo rakentuu asiakkaalle koko prosessin ajan, laadun hallinta olennainen ja kiinteä osa palvelujohtamista.	Keskiössä palveluprosessit ja niiden tulokset, sekä palvelun käyttäjän osallistuminen. Palveluprosessi tuottaa lisäarvoa.

### 3.2.2 Poliittisuus julkisessa hallinnassa

Hallinnon ja politiikan välinen suhde on ollut jatkuvan keskustelun kohteen julkisessa hallinnossa. Uudessa julkisjohtamisessa poliittinen päätöksenteko on haluttu erottaa toimeenpanosta selkeästi. Mallissa on korostunut johtamisen merkitys ja yksityisen sektorin mallien sulauttaminen julkiseen johtamiseen. Lähtökohtana on ollut, että julkisella ja yksityisellä organisaatioilla on monia yhtymäkohtia, jotka tulisi ottaa johtamisessa huomioon. (Gow & Dufour 2000, 579.) Yksityisen sektorin toimintamallien soveltaminen julkisiin palveluihin johtaa tämän logiikan mukaan suoraan kustannustehokkuuteen (Osborne 2006, 379). Tampereen kaupungissa kustannustehokkuuteen on pyritty tilaaja-tuottajamallin puitteissa, jossa on toteutettu uuden julkishallinnon mallia poliittisen päätöksen teon ja toimeenpanon välisestä erottamisesta.

Uudessa julkisessa hallinnassa on puolestaan olennaista poliittisten arvojen asettaminen keskustelun keskiöön. Poliittisuus toimii kansalaisten intressien johtimena osaksi julkisia palveluita ja julkista hallintoa. Poliitiikka ja hallinto ovat näin ollen vuorovaikutuksessa toistensa kanssa, jolloin niiden erottaminen toisistaan nähdään sekä haasteellisena että toisaalta myös tarpeettomana. Poliitiikan kautta julkisen hallinnon edustuksellisuuden ja kansalaisten intressien nähdään välittyvän osaksi julkisia palveluita. Julkisen hallinnon poliittisen puolen ja linjausten toimeenpanon välillä on käytännössä usein vaikea tehdä eroa. Poliittisiin päätöksiin vaikuttavat sekä organisaatioiden sisäiset että ulkoiset tekijät. (Bourgon 2007, 11.)

Poliittisilla arvoilla viitataan useita viiteryhmiä koskeviin arvoihin, kuten sosiaalisiin ja ympäristöllisiin arvoihin, sen sijaan, että julkisella palvelulla pyritäisiin tuottamaan arvoa vain yksilölle. Uuden julkisen hallinnan lähtökohdat ovat normatiivisia. Normatiivisesta viitekehyksestä tarkasteltuna uusi julkinen hallinta merkitsee huomattavaa muutosta siihen, miten julkisen hallinnon luonne ymmärretään, ja miten hallintoa tuotetaan. (Denhardt & Denhardt 2000, 550.) Toistaiseksi käytännön tasolla diskursseissa on painotettu rationaalisuutta ja taloudellisuutta (Pederson & Hartley 2008, 328).

Julkisessa hallinnassa on useita toimijoita, jolloin yhteisiin tavoitteisiin sitoutuminen on olennaista. Toimijoiden poliittiset näkemykset siitä, miten suurin julkisarvo saataisiin tuotettua, saattavat erota toisistaan. Tästä näkökulmasta hallinnassa korostuvat yhteiset prosessit, joiden kautta toimijat sitoutuvat toimintaan. Poliittisuuden roolia julkisessa hallinnassa voidaan luonnehtia kollektiivisten tavoitteiden ilmaisemiseksi sen sijaan, että politiikka mielletäisiin puhtaasti

yksilöllisen vallan tavoitteluna. (Bao ym. 2012, 447.) Poliittisuuden ja hallinnon suhde muuttuu vuorovaikutukselliseksi sen sijaan että politiikka nähtäisiin epäedullisena julkisen palveluiden tehokkaalle tuottamiselle.

Poliittisella taholla tulee olla valmiutta luottaa kansalaisten näkemyksiin, ja samalla olla valmis ottamaan vastaan, kun asiat eivät suju odotetulla tavalla (Bovaird 2007, 858). Asiakslähtöisyyden taustalla on näkemys, että kansalaisten vahvempi osallistuminen julkiseen hallintoon johtaa parempiin poliittisiin päätöksiin. Tämä puolestaan parantaa hallinnon toiminnan ja kansalaisten intressien kohtaamista ja vahvistaa hallinnon legitiimiyttä. (Bourgon 2007, 16.) Laadusta ja tuottavuudesta tulee palvelun antajan ja asiakkaan yhteisesti tuottama kokonaisuus (Gummesson 1994, 88).

### 3.3 Julkinen palvelu

#### 3.3.1 Palvelusta julkiseen palveluun

*Palvelun* määritelmää voidaan analysoida esimerkiksi tuotannonalan tai palveluun liittyvän prosessin kautta. Palvelun määrittelemisen tuotannonalan kautta jättää kuitenkin ulkopuolelleen tiettyjä palvelun piirteitä, jotka puolestaan prosessin määritelmä sisältää. Palveluprosessia voidaan kuvata abstrakteiksi, samanaikaisiksi, heterogeeniksi ja asiakasrajapintaa sisältäviksi kokonaisuuksiksi (Metters & Maruchek 2007, 201). Palveluiden perustana on palvelun tuottaminen ja sen kuluttaminen samanaikaisesti, minkä vuoksi palvelutuotanto eroaa merkittävästä konkreettisten hyödykkeiden tuottamisesta (Osborne ym. 2012, 5).

Kun määritelmää täydennetään *julkisella palvelulla*, tulee ottaa huomioon julkisen hallinnon luonteeseen liittyviä ominaispiirteitä. Julkiselle palvelulle on tyypillistä, että niihin liitetään arvoja ja odotuksia kansalaisten osalta<sup>4</sup> (Kaplan & Haenlein 2009, 199). Julkisen palvelun pelkistäminen markkinatalouteen ja tehokkuuteen jättää tämän huomioimatta. Julkiseen palveluun liitetään yleisesti näkemyksiä esimerkiksi sosiaalisesta tasa-arvosta ja oikeudenmukaisuudesta, jotka eivät sovi perinteisesti markkinoiden ehdoilla kehitettäviin toimintamalleihin (Box 1999, 19). Julkisiin palveluihin usein yhdistettävät arvot voidaan jakaa neljään laajaan kategoriaan: eettisiin, demokraattisiin, ammatillisiin ja ihmisiin liittyviin arvoihin (Kernaghan 2003, 712).

---

<sup>4</sup> Julkisesta arvosta ja intresseistä kts. esim. Bozeman 2002.

Palvelun määrittäminen prosessina sisältää oletuksia palvelun arvon muodostumisesta. Asiakkaiden on todettu määrittelevän palvelun arvon vahvasti sen mukaan, millainen kokemus heille on jäänyt prosessista. Näin ollen asiakkaiden odotusten ymmärtäminen on olennainen osa asiakastyytyvyyden rakentumista. Palveluiden tuottamisessa olennaista on henkilöiden välinen vuorovaikutus, joten palvelun tuottajan asiantuntemus ja vastaanottavuus ovat tärkeitä palvelun onnistumiselle. (Osborne ym. 2012, 5-6.) Palvelun antajan ja vastaanottajan välinen toiminta tulee näin ollen erottamattomaksi osaksi palveluprosessia (Osborne ym. 2012, 5):

*”Julkisen palvelun suorittaminen ei ole (vain) sen tehokkuutta suhteessa tavoitteeseen, vaan siinä on, vähintäänkin, yhtä paljon kyse palvelun käyttäjän subjektiivisesta kokemuksesta. Tämä muodostuu heidän palvelulle kohdistamiensa odotuksien ja palveluprosessin aikana saatujen kokemusten yhteentörmäyksestä – ja tämä yhteentörmäys vaikuttaa merkittävässä määrin tosiasialliseen palvelusuoritukseen.”<sup>5</sup>*

Julkisten palveluille palveluprosessin ymmärtäminen on ollut erityisen haasteellista. Julkisen hallinnon toimintaympäristön muutos on kuitenkin pakottanut pohtimaan julkista palvelua tuotantoa uusin tavoin. Palveluita ei voida enää tuottaa julkisen hallinnon sisällä ja keskittyä vain hallinnollisten prosessien kehittämiseen. Kun palveluita tuotetaan yhä enemmän osana verkostoja, palvelun parantaminen on koko palvelusysteemin kehittämistä sen sijaan, että keskityttäisiin vain yhden organisaation antaman palvelun parantamiseen. (Boyne 2003, 214; kts. myös Bao ym. 2012, 445–446.)

Uuden julkisjohtamisen oppeja voidaan kritisoida hyödykkeiden tuottamiseen liittyvän logiikan omaksumisesta sen sijaan, että painopiste olisi ollut palvelusektorissa ja palvelun tuottamiseen liittyvissä ominaispiirteissä. Lisäksi suurin osa julkisesti tuotettavista hyödykkeistä ovat palveluita, joten julkisessa hallinnossa tulisi enenevissä määrin keskittyä palveluprosesseihin. (Osborne ym. 2012, 1-2.) Samalla julkisella palvelulla voidaan nähdä olevan yhtymäkohtia julkisiin hyödykkeisiin liitettyjen oletusten kanssa. Julkisiin hyödykkeisiin liittyy esimerkiksi näkökulma, jonka mukaan niiden hyödyntäminen ei ole toiselta käyttäjältä pois.<sup>6</sup> Niiden käyttöoikeutta on myös vaikea

---

<sup>5</sup> “This is that the performance of a public service is not (solely) about its effectual design in relation to its purpose but is, at least, equally about the subjective experience of that service by its users. This is made up of the collision of their expectations of the service and their perceptions of the experience of the service delivery process—and this collision profoundly impacts upon the actual performance of that service.” (Osborne ym. 2012, 5) Käännös I.S.

<sup>6</sup> Yksityisen ja julkisen sektorin kaupanteon eroista kts. Jos & Tompkins 2009

rajata. (Kaplan & Haenlein 2009, 199; Box 1999, 30.) Julkisille hyödykkeille on ominaista, että ne ovat saatavilla ja hyödyttävät kansalaisia maksutta (Box 1999, 30–31).

Keskittyminen palvelutuotannon logiikkaan ohjaa julkisen johtamisen painopistettä pois uuden julkisjohtamisen viitekehyksestä, joka pohjautuu hyödykkeiden tuottamisesta omaksuttuihin toimintamalleihin (Osborne ym. 2012, 1-2). Vaikka uuden julkishallinnon opit näyttävät tehostavan julkista hallintoa, markkinatalouden periaatteiden taustalla vallitsevat kuitenkin eri normit kun mitä julkiseen palveluun ja hallintoon on liitetty (Box 1999, 33). Kuten Box (1999, 35) on osuvasti esittänyt, markkinapohjainen managerialismi on törmäyskurssilla itsehallinnon kanssa. Julkisten palveluiden kohdalla kansalaiset eivät voi päättää ostavatko palvelua vai eivät. Markkinoilta poimitut lähtökohdat tukeutuvat ajatukseen tyytyväisestä asiakkaasta osallistuvan kansalaisen sijaan (Box 1999, 35–36):

*"Tämä vaatii kansalaisten pitämistä loitolla kun toimitaan yritysmäisesti julkisivun takana, joka näyttää siltä, että kansalaisia otetaan mukaan ja päätöksiä tehdään yleisen intressin mukaan."*<sup>7</sup>

### 3.3.2 Asiakas palveluprosessissa

Julkinen hallinto on joutunut sopeutumaan kansalaisyhteiskunnan tarpeeseen osallistua vahvemmin päätöksen tekoon. Pelkkä vaaleissa äänestäminen ei enää riitä vastaamaan kansalaisten odotuksiin. (Bourgon 2007, 12.) Palvelujen tuottaminen ja johtaminen eivät ole enää vain virkamiesten asia vaan yhteisön jäsenillä on merkittävä rooli päätösten ja lopputulosten muokkaamisessa. Tämä vaatii hallinnolta uusia tapoja olla vuorovaikutuksessa palveluiden käyttäjien ja yhteisön kanssa. (Bovaird 2007, 846.) Samalla yhä merkittävämpään osaan julkisia palveluita liittyy tietopohjaisuus. Julkiseen palveluun liittyy tiedon hankinta, tulkinta ja prosessointi, minkä vuoksi palvelu on tietyiltä osin yksilöllistä ja perustuu vuorovaikutukseen palvelun tarjoajan ja asiakkaan välillä. (Bourgon 2007, 10.)

Nämä odotukset ovat aiheuttaneet muutoksia siinä, miten kansalaisten rooli mielletään suhteessa julkisiin palveluihin. Julkisten palveluiden käyttäjiä voidaan luonnehtia palveluiden ostajiksi, jotka valitsevat haluamansa ja tarvitsevan julkisen palvelun vapailta markkinoilta; asiakkaiksi, jotka

---

<sup>7</sup> This requires keeping the public at arm's length while operating in an entrepreneurial manner behind a facade that gives the appearance of involving citizens and making decisions in the general public interest." (Box 1999, 35-36) Käännös I.S.

valitsevat palvelun rajoitetusta palvelun tarjoajista; tai vangeiksi, jotka ovat pakotettuja ottamaan julkisen palvelun yhdeltä ennalta määritellyltä palvelun tarjoajalta (Callahan & Gilbert 2005, 59). Uuden julkisen hallinnan viitekehyksessä kansalaiset eivät ole vain palvelun vastaanottajia vaan kiinteästi mukana palvelun suunnittelussa ja tuottamisessa. Kansalaisia ei tulisi pelkistää julkisen hallinnan toimesta vain asiakkaan rooliin vaan palvelun tuottajalla tulisi olla herkkyyttä tunnistaa kansalaisten tarpeet ja huomioida heidän oikeutensa ja kiinnostuksensa. Samalla julkisen hallinnon pitäisi olla valmis luomaan kansalaisten tarpeista nousevia uusia palveluita. (Bourgon 2007, 13–14.)

Asiakaslähtöisyydessä asiakkuutta on tulkittu hyvän ja toimivan palvelun, vuorovaikutussuhteen, kuluttajuuden ja vaikutusvallan kautta. Hyvässä ja toimivassa palvelussa keskiössä ovat asiakkaiden tarpeet ja lähtökohdat. Näin ollen kaikkia asiakkaita ei oleteta voivan palvella saman palvelumuotin mukaisesti. Asiakkuudella kuluttamisena viitataan puolestaan asiakkaan valinnan mahdollisuuteen, mikä on yksityisellä sektorilla tyypillisesti julkisia palveluita vahvempi.

Vuorovaikutuksellisuudella viitataan palvelun antajan ja asiakkaan väliseen yhteistoimintaan palvelun tuottamisessa. Samalla asiakkaalla on vaikutusvaltaa palveluprosessin kulkuun ja sen tuottamaan arvoon. Samalla vaikutusmahdollisuudet on liitetty poliittisen päätöksenteon merkityksen kasvuun, jolloin poliittisten päätöksentekijöiden nähdään takaavan kansalaisten vaikuttamisen julkisiin palveluihin demokratian kautta. (Stenvall & Airaksinen 2009, 73–74.)

Kansalaiset ovat samaan aikaan sekä julkisten palveluiden ostajia että omistajia. Omistajan rooliin kuuluu tehokkuuden vaatiminen pienellä hinnalla. Toisaalta ostajan roolissa halutaan samalla hinnalla mahdollisimman hyvää laatua. (Myers & Lacey 1996, 332.) Kansalaisten tarpeet julkiselle palvelulle eivät myöskään ole yhtenevät vaan riippuvat kyseisen kansalaisen tarpeista ja elämän tilanteesta, näin ollen yksi asiakas voi tarvita useita palveluilta eri toimijoilta (Bourgon 2007, 19). Nämä palvelut muodostavat kansalaisen kokeman palvelukokonaisuuden. Aidon asiakaslähtöisyyden luominen haastaa julkista hallintoa kyseenalaistamaan roolinsa ja purkamaan ylhäältä alas suuntautuvaa palvelua alhaalta ylöspäin rakentuvaksi palvelukokonaisuudeksi. Asiakkaan näkökulmasta on enemmän vaihtoehtoja kun palveluprosessia ei oteta vastaan vain hallinnon toteuttamana. Prosessiin osallistuminen siirtää valtaa viranhaltijoilta asiakkaille antamalla molemmille osapuolille valtaa palvelukokonaisuuden muotoutumisessa. (Bovaird 2007, 855.)

### 3.3.3 Palvelutuottajan rooli

Julkisen hallinnon rooli on muuttunut palveluiden tuottajasta niiden ohjaajaksi (kts. esim. Klijn 2002, 158). Hallinto tarvitsee yhteistyötä muiden sektoreiden ja toimijoiden kanssa, jotta poliittiset tavoitteet ja toimintalinjaukset saavutetaan (Bourgon 2007, 20), Asiakaslähtöisyyteen tukeutuen julkisen hallinnon tulisi voimaannuttaa kansalaisia osana julkisten organisaatioiden toimintaa (Denhardt & Denhardt 2000, 549). Hallinto toimii tästä näkökulmasta yhteisten palveluiden ja yhteisen hyvän tuotannon katalysaattorina, joka tuo eri sektoreiden toimijoita yhteen (Bao ym. 2013, 447). Hallinnon pääpaino tulisi olla sellaisten instituutioiden rakentamisessa, joissa korostuu oikeudenmukaisuus ja vastaanottavaisuus (Denhardt & Denhardt 2000, 549). Olennaiseksi julkisen hallinnon tehtäväksi nousee etsiä mahdollisuuksia, joilla kansalaiset voidaan sitouttaa julkisen hallinnon toimintaan sekä jaettuun vastuuseen, ja tukea julkista keskustelua (Bourgon 2007, 22).

Muutoksen yhteydessä voidaan puhua ontosta valtiosta, jolla viitataan perinteisesti julkisella hallinnolla olleiden tehtävien ja vallan hajaantumiseen useille toimijoille. Samalla myös päätöksenteko on hajaantunut. Päätöksenteon taustalla olevat tiedot ovat epävarmoja, yhteiskunnalliset ongelmat ylittävät organisaatioiden rajat, toimijoiden erilaiset normit ja tulkinnat tekevät päätöksenteosta haasteellista. (Klijn 2002, 152.) Palvelut ja poliittiset toimintaohjelmat muodostetaan ja toteutetaan organisaatioiden verkostoissa. Tämä vaatii yhteistyötä sekä julkisten että yksityisten organisaatioiden kanssa. Nämä tuovat uusia haasteita julkiselle johtamiselle. (Klijn 2002, 156.) Julkisjohtamisessa voidaan nähdä kasvava tarve yhä erilaisempien kokonaisuuksien hallinnalle, kun julkisten palveluiden tuotantoa on siirretty yhä enemmän sopimusten kautta yksityiselle ja kolmannelle sektorille.<sup>8</sup> Toisaalta palveluiden johtamisessa oman tuotannon kautta ja sopimusten välillä on paljon yhtäläisyyksiä. Johtamiselta vaaditaan suunnittelua, päätöksentekoa, valvontaa, talouden seurantaa ja suhteiden hoitamista (Brown & Potoski 2006, 325).

Jos julkinen hallinto mielletään uuden julkisjohtamisen oppien mukaan vahvasti yritysmaailmasta periaatteita lainaavaksi kokonaisuudeksi, kansalaiset määritellään yhä vahvemmin asiakkaiksi. Asiakasdiskurssin ulkopuolelle jää kuitenkin usein kansalaisuuteen sisältyvät erityispiirteet.

---

<sup>8</sup> Johtamiskirjallisuuden keskeisistä teemoista yhdistettynä julkisjohtamiseen kts. Boyne 2004.



Vaarana on, että kansalaisia ei oteta aidosti mukaan julkiseen hallintaan, mikä puolestaan voi johtaa julkisen hallinnon erkaantumiseen kansalaisista ja näin ollen legitimeettiongelmaan. Markkinoidiin perustuvissa toimintamalleissa kansalaiset pidetään kauempana hallinnosta, jolloin myöskään palveluiden tuottaminen ei perustu yhteiseen toimintaan. (Box 1999, 22.) Ero uuden julkisjohtamisen managerialistisiin lähtökohtiin on merkittävä. Uudessa julkisjohtamisessa pyritään siirtämään johtovastuuta selkeästi pois poliittisilta elimiltä (Gow & Dufour 2000, 580). Keskeistä uuden julkisen johtamisen viitekehyksestä on poliittisten päätöksen tekijöiden ja virkamiesten vuorovaikutus. Toimeenpanon tulisi perustua poliittisiin linjauksiin, mutta sen tulisi tapahtua itsenäisissä ammatillisissa yksiköissään.

Julkiselta hallinnolta vaaditaan sopeutumista prosessijohtamiseen. Poliittiset linjaukset ja päätökset toiminnan alussa ja niiden onnistumisen arviointi toiminnan lopussa eivät enää riitä. Alun ja lopun välin tapahtumat ja tarpeet poikkeavat usein lähtötilanteesta ja vaativat sopeutumista myös johdon taholta. (kts. esim. Klijn 2002, 162–163.) Julkiselta johtamiselta tarvitaan näin ollen herkkyyttä kansalaisten toiveille ja kykyä toimia horisontaalisissa verkostoissa (Bao ym. 2012, 454).

Prosessijohtamisen lisäksi julkiselta hallinnolta vaaditaan yhä enemmän verkostajohtamista, jolloin keskusjohdon valtaa joudutaan hellittämään ja hyväksymään keskinäisriippuvuus ja moniulotteisuus (Hudson 2004, 82). Monimutkaistuva ympäristö tarvitsee useaa julkisen johtamisen muotoja. Johtamiselta edellytetään muun muassa organisaatiokulttuuriin, innovaatioiden, muutosta, tiedon, osaamisen, oppimisen ja moniulotteisten organisaatioiden johtamista. (Virtanen & Stenvall 2010, 30–35.) Näiden julkisjohtamiseen liittyvien roolien lisäksi julkisen hallinnon rooliin sekoittuu hallinnassa arvönäkökulma, jonka kautta julkinen hallinto pystyy tehokkaammin vastaamaan odotuksia ja joustamaan muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksiin (Bao ym. 2012, 458–460).

Julkisen palvelun tarjoajalla on eri rooleja, joita heidän on omaksuttava samaan aikaan julkisten palvelujen luonteen vuoksi. Toisaalta kyse on ammattilaisen asiakkaalle tarjoamasta palvelusta, joissa palvelun saajan ja palvelun tarjoajan välinen suhde on epäsymmetrinen: ammattilainen tietää asiakasta paremmin millaista palvelua hän tarvitsee ja asiakas on harvoin tietoinen siitä millaista apua hän etsii. Toisaalta on kyse huoltajan huollettavan välisestä suhteesta. Huollettavat ovat riippuvaisia toisten avusta, eikä näin ollen voida puhua perinteisesti yksityiseltä sektorilta

poimitusta asiakassuhteesta. Julkisessa palvelussa on kyse myös valvojan ja alaisen/kohteen välisestä suhteesta. Esimerkiksi lain määräämät velvollisuudet tulevien sukupolvien etujen nimissä. (Jos & Tompkins 2009, 1079.) Toisaalta on kyse fasilitaattorin ja kansalaisen välisestä suhteesta. Tällöin kyse on yhteistyöstä kansalaisten ja julkisen hallinnon kanssa prosessi on tärkeä esimerkiksi luottamuksen rakentamisessa samalla tavalla kuin lopputulos. Kaikissa näissä palvelun tarjoajan rooleissa on kyse julkisesta hallinnasta. (Jos & Tompkins 2009, 1080.)

## 4 ”Yhteinen Tampere – näköalojen kaupunki”

### 4.1 Organisaatio

Tampereen kaupungin organisaatio on esitetty kuviossa 1. Ylintä päätösvaltaa kaupungissa käyttää kaupunginvaltuuston 67 valtuutettua, jotka valitaan valtuustoon vaaleilla neljän vuoden välein. Kaupunginhallituksen vastuulla on muun muassa kaupungin hallinta, taloudenpito, valtuuston päätösten valmistelu ja niiden toimeenpano sekä laillisuuden valvonta. (Tampere 2013a.) Valtuusto valitsee toimintakaudekseen kaupungille pormestarin ja neljä apulaispormestaria. Pormestarin tehtäviin kuuluu sekä tilaaja- että tuottajaorganisaation johtaminen (Hakari 2007, 11–12). Pormestarin lisäksi Tampereella toimii neljä apulaispormestaria, jotka kaikki valitsee valtuusto (Tampere 2013a). Apulaispormestarit toimivat tilaajalautakuntien puheenjohtajina (Hakari 2007, 12). Kaupungin suunnittelu-, valmistelu- ja täytäntöönpanotehtäviä hoitaa pormestarin esikuntana toimiva konsernihallinto (Tampere 2013a).

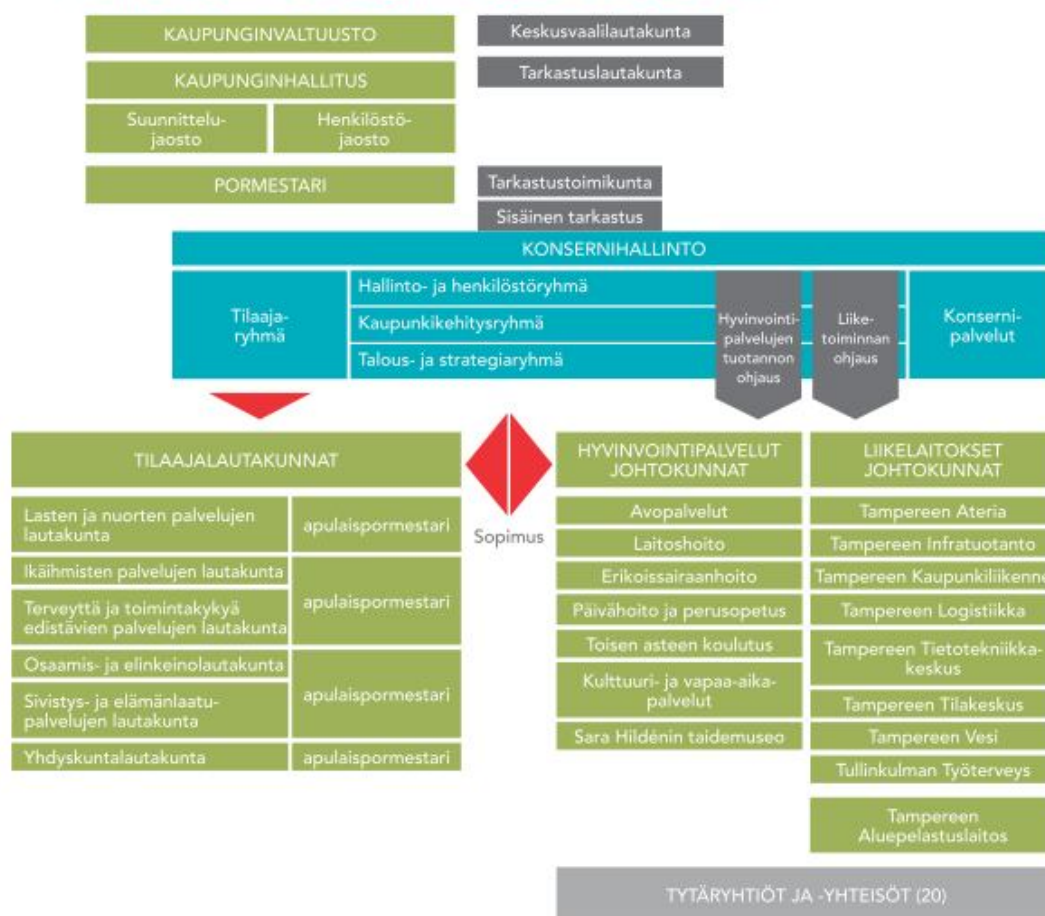


Kuvio 1. Tampereen kaupungin organisaatio 2013 (Tampere 2013a).

Julkisten palveluiden tilaaminen ja tuottaminen on eriytetty tilaajatuottajamallin myötä. Tilaajaorganisaatio on järjestäytynyt kuuteen lautakuntaan, joiden puheenjohtajana toimii kustakin alueesta vastaava apulaispormestari: lasten ja nuorten palvelujen lautakunta, ikäihmisten palvelujen lautakunta, terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunta, osaamis- ja elinkeinolautakunta, sivistys- ja elämänlaatupalvelujen lautakunta sekä yhdyskuntalautakunta. Lautakunnista säädetään tarkemmin Tampereen kaupungin lautakuntien johtosäännössä. Tampereen kaupungin oma tuotanto-organisaatio on jakautunut hyvinvointipalveluihin ja liikelaitoksiin. Liikelaitoksia ovat Tampereen Ateria Liikelaitos, Tampereen Infra Liikelaitos, Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos, Tampereen Logistiikka Liikelaitos, Tampereen Tilakeskus Liikelaitos, Tampereen Vesi Liikelaitos ja Tullinkulman Työterveys Liikelaitos. Tämän tutkielman kohteena ovat hyvinvointipalvelut, joihin sisältyvät sekä sosiaali- ja terveyspalvelut että sivistyspalvelut. Hyvinvointipalvelut koostuvat avopalveluista, laitoshoidosta, erikoissairaanhoidosta, varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta, toisen asteen koulutuksesta ja kulttuuri ja vapaa-aikapalvelut. Lisäksi hyvinvointi palveluihin kuuluu Sara Hildénin taidemuseo, joka on kuitenkin rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. (Tampere 2013a.)

Tampereen kaupungin toimintamallille on ominaista jatkuva kehittyminen ja muutos. Vuonna 2010, jolloin tämän tutkimuksen haastatteluaineiston on kerätty, kaupungin organisaatio on pitkälti samanlainen kuin vuonna 2013. Kaupungin organisaatorakenne vuonna 2010 on esitetty kuviossa 2. Tämän tutkielman kohteena olevat hyvinvointipalvelut ovat kaupungin organisaatorakenteen näkökulmasta pysyneet verrattain samanlaisena.

## Tampereen kaupungin organisaatio 2010



**Kuvio 2.** Tampereen kaupungin organisaatio vuonna 2010 (Tampere 2010)

Vuonna 2010 hyvinvointipalvelut koostuivat edellä mainituista avopalvelujen, laitoshoidon, erikoissairaanhoidon, päivähoiton ja perusopetuksen, kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelujen alueista, joilla jokaisella toimi oma johtokuntansa. Hyvinvointipalveluiden organisaatio vuonna 2010 on esitetty kuviossa 3.



**Kuvio 3.** Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelujen organisaatio vuonna 2010

Hyvinvointipalveluista säädetään Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelujen johtosäännössä. Tuotantoalueen toimintaa ohjaavat lisäksi erilliset toimintasäännöt. Johtosäännön mukaan johtokunnan tehtävänä on oman toiminta osalta vastata muun muassa palvelujen tuottamisesta; valvoa tuotannon kannattavuutta, kehittämistä, laatua ja kilpailukykyisyyttä; hyväksyä palvelusopimus ja muut merkittävät sopimukset; hyväksyä tuotantostrategia; hyväksyä ehdotus tuottajan vuosisuunnitelmaksi; vastata toiminnan ja talouden seurannasta; vastata tuottajan tuotteistuksesta ja arvioinnista; tehdä yhteistyötä hyvinvointipalvelujen yksiköiden ja muiden tahojen kanssa; ja huolehtia asiakasnäkökulmasta. (Tampereen kaupunki 2013b, 1-2.)

Tuotantoalueita johtivat tuotantojohtajat, joita on haastateltu tähän tutkimukseen. Johtosäännön mukaan tuotantojohtajan tehtävänä on muun muassa ”johtaa ja valvoa alaistensa yksiköiden toimintaa ja taloutta sekä vastata hyvästä johtamis- ja hallintotavasta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta” (Tampereen kaupunki 2013b, 3).

## 4.2 Toimintamalli

Tampereen kaupunkistrategiassa 2025 *Yhteinen Tampere – näköalojen kaupunki* määrittää kaupungin visio seuraavasti (Tampereen kaupunki 2013a, 8):

*Teemme yhdessä Suomen parasta ja houkuttelevinta, pohjoismaista suurkaupunkia. Meillä on näköaloja tulevaisuuteen, uuden sukupolven toimivaan, kauniiseen ja kansainväliseen kulttuurikaupunkiin.*

*Hyvinvointi on yhteinen päämäärämme. Tuemme koteja hyvän elämän mahdollistajina. Huolehdimme, että kaikki otetaan mukaan.*

*Tuemme hyvinvointia vahvistavien valintojen tekemistä ja painotamme ennaltaehkäiseviä palveluja.*

*Luomme houkuttelevat mahdollisuudet yrittäjyydelle ja työpaikkojen synnylle. Yrityksillä on näköaloja kasvuun ja kansainvälistymiseen.*

Tampereen kaupungin toimintamalli uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 2007, jolloin otettiin käyttöön aiempien vuosien aikana asteittain valmisteltu kolmiosainen toimintamalli. Toimintamalli koostuu pormestarimallista, tilaaja-tuottajamallista ja asiakaslähtöisyyden luomisesta prosessinäkökulman kautta. (kts. tarkemmin Hakari 2013a, 47–52.)

Keskeistä uudistuksessa on ollut usean eri kokonaisuuden uudistaminen ja toimeenpano samanaikaisesti asteittaisten muutoksien sijaan. Samalla toimintamalliuudistus on ollut valtakunnallisesti ainutlaatuinen.<sup>9</sup> (Stenvall & Airaksinen 2009, 13; Hakari 2013a, 15.) Uudistuksen tavoitteena oli poliittisen päätöksenteon vahvistaminen, palvelutuotannon tehostaminen ja strategisen johtamisen vahvistaminen (Hakari 2007, 2).

Pormestarimalliin siirryttiin Tampereella vuoden 2007 alusta alkaen. Pormestarimalliin siirtymisen taustalla oli tavoite sovittaa paremmin yhteen luottamus- ja virkamiesjohtamiseen sekä parantaa päätöksenteon poliittista ohjaamista. (Hakari 2007, 11.) Johtamisjärjestelmän on nähty näin ollen vahvistavan sekä poliittista valtaa että luottamushenkilöiden asemaa. Pormestarimallin uudistuminen liittyy laajempaan keskusteluun paikallishallinnon kansanvaltaisesta johtajuudesta.

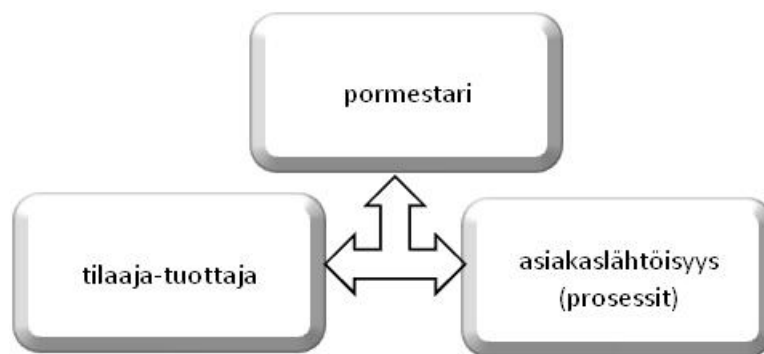
Tilaaja-tuottajamalli kytkeytyy uuden julkisjohtamisen oppeihin. Mallia on perusteltu muutostarpeella, jossa keskeistä on oman palvelutuotannon uudistamisen lisäksi yksityisen palvelutuotannon määrän kasvattaminen. Asiakaslähtöisyys ja prosessijohtaminen liittyvät

---

<sup>9</sup> Julkisesta hallinnosta yleisesti kts. Anttiroiko ym. 2003 ja Lawton & Rose 1994.

osaltaan laadun parantamiseen palautteen kautta sekä liiketaloudesta poimittuihin malleihin, joissa korostetaan asiakkaan merkitystä. (Stenvall & Airaksinen 2009, 21–22.)

Tampereen kaupungin toimintamallissa on selkeitä yhtymäkohtia myös uuden julkisen hallinnan viitekehykseen. Mallin tavoitteina on muun muassa kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia parantaminen sekä poliittisen päätöksen teon aseman vahvistaminen (Tampere 2013a). Toimintamallin vahvuutena on nähty erityisesti sen kokonaisvaltaisuus (Hakari 2013a, 64). Tampereen kaupungin toimintamallia tarkastellaan tässä yhteydessä kuvion 4 mukaisena kokonaisuutena. Näin ollen tarkastelua ei ole tarkoituksenmukaista rajata esimerkiksi vain tilaajatuottajamalliin. (kts. Stenvall & Airaksinen 2009, 23–24.)



**Kuvio 4.** Tampereen kaupungin toimintamalli (Tampere 2013b, 49).

Uuden julkisen hallinnan viitekehyksen mukaan poliittisuuden liittäminen osaksi julkisia palveluita parantaa julkisen hallinnon ja kansalaisten välistä luottamusta ja toteuttaa tehokkaammin kansalaisten intressejä. Kansalaisten näkökulmaa päätöksentekoon on nähty tulevan apulaispormestareiden kautta, jotka toimivat lautakuntien puheenjohtajina ja jotka ovat vaaleilla valitun valtuuston valitsemia. Näin ollen kaupunkilaisilla on vaalien kautta mahdollista vaihtaa edustajansa tilaajalautakunnissa, mikäli he kokevat, ettei heidän tarpeisiinsa ole vastattu.

Tampereen kaupungin toimintamallissa pormestarimallin ja asiakaslähtöisen prosessinäkökulman ohella toimii tilaaja-tuottajamalli, johon siirryttiin myös vuoden 2007 alussa. Mallissa tilaajalautakunta vastaa palvelujen järjestämisestä. Tilaajien vastuulla on selvittää millaisia palveluita kaupunkilaiset tarvitsevat sekä miten näihin tarpeisiin voidaan vastata tehokkaasti ja edullisesti. (Tampere 2013a.) Vaikka apulaispormestarit tuovat palvelujen tilaamiseen entistä vahvemmin poliittista pinta-alaa, poliittinen päätöksenteko ja toimeenpano on erotettu



lähtökohtaisesti toisistaan tilaaja-tuottajamallissa uuden julkishallinnon ideaalin mukaisesti. Tilaajaorganisaatiossa on selkeä kosketuspinta apulaispormestareiden kautta poliittiseen päätöksentekoon, kun taas tuotannon on ajateltu toimivan ammattijohtajien ja substanssiosaajien pohjalta. Samalla kuitenkin nämä roolit sekoittuvat toimintamallissa. Tuotannon substanssiasiantuntijuuden hyödyntämistä rajoittavat poliittisen toiminnan reunaehdot ja tuotannossa toimivat johtokunnat, jolloin päätöksenteon ja toimeenpanon välillä on välttämättömiä linkkejä ja yhteisiä pintoja. Tuottajaorganisaatio työskentelee asiakkaiden rajapinnassa. Tuottajan tehtävänä on keskittyä palvelujen tarjoamiseen sekä niiden kehittämiseen ja oman toimintansa tehokkuuteen (Tampere 2013a). Toiminnan ohjaavat tilaajien kanssa tehdyt sopimukset tuotettavista palveluista.

Asiakaslähtöisyyttä mallissa on korostettu "asiakaslähtöisellä tuotteistamisella", jolloin tilaajan ja tuottajan välinen yhteistyö on olennaista palvelujen kehityksen kannalta. Samalla tavoitteena on ollut sisällyttää asiakas aiempaa selkeämmin osaksi palvelujen suunnittelua. (Hakari 2007, 23.) Palvelujen tuotannosta puhuttaessa tulee kuitenkin huomioida, että kaupungin oma hyvinvointipalvelujen tuotanto on vain osa kaupungin julkisia palveluita. Tampere toimii monituottajamallilla, joten palveluita tilataan myös kaupungin oman tuottajaorganisaation ulkopuolelta. Kilpailutilanteen luominen kaupungin oman palvelutuotannon ja muiden palvelutuotannon mahdollisuuksien välillä on ollut yksi tilaajatuottajamallin tavoitteista. Kilpailu on ajateltu rohkaisevan innovaatioihin ja palveluiden kehittymiseen. (Hakari 2007, 14.)

## 5 Tutkielman aineisto ja menetelmät

### 5.1 Teemahaastattelu

Tutkielman aineistona käytetään Tampereen kaupungin tuotannon johtajien haastatteluja. Aineiston keruumenetelmäksi on valittu teemahaastattelu.<sup>10</sup> Teemahaastattelu sopii menetelmäksi, kun tutkimusalue on vähän kartoitettu ja saatavia vastauksia ja tietoja on tarpeen täydentää (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997). Tampereen kaupungin toimintamallista on tehty verrattain paljon arviointitutkimuksia ja toimintamallia on tarkasteltu eri näkökulmista. Samalla kuitenkin toimintamalli kehittyy koko ajan ja hallinto muuttuu sekä sisäisen että ulkoisen toimintaympäristön kehittyessä. Tuottajaorganisaation näkökulmaan rajattua tutkimusta on tehty vähän, joten tutkimusasetelma tukee teemahaastattelun valintaa tutkimusmenetelmäksi.

Menetelmänä teemahaastattelu sijoittuu lomake- ja avoimen haastattelun väliin (Tuomi & Sarajärvi 2009, 77; teemahaastattelun soveltamisesta kts. esim. Markkula 2011; Virolainen 2010). Teemahaastattelun etuna on sen avoimuus ja joustavuus, jolloin haastattelun aikana voi nousta esiin uusia teemoja ennalta päätettyjen rinnalle (Tuomi & Sarajärvi 2009, 73; Hirsjärvi & Hurme 2011, 48).

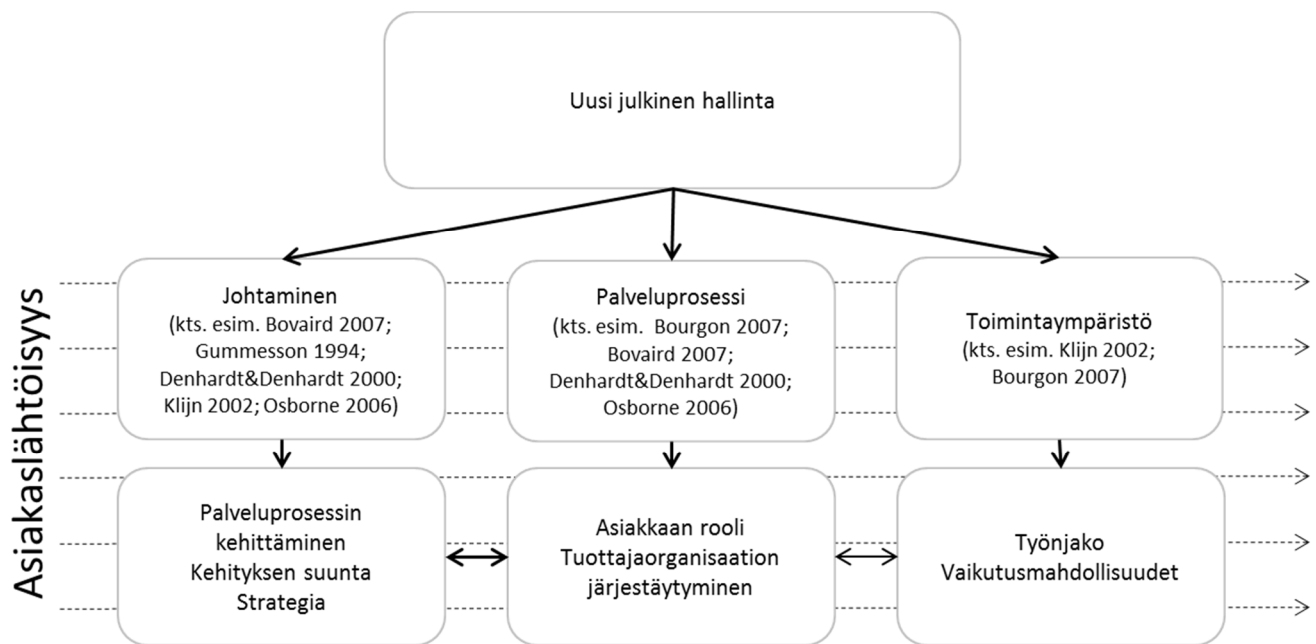
Tämän tutkielman teemahaastattelun runko (liite 1) on havainnollistettu kuviossa 5. Teemahaastattelu rakentui kolmesta teemasta, joita käsiteltiin kaikissa haastatteluissa. Teemat on johdettu kappaleessa 3 esitetystä uuden julkisen hallinnan viitekehyksestä; julkisesta johtamisesta ja julkisista palveluista. Teemoja on tarkennettu keskustelemalla Tampereen kaupungin asiantuntijoiden kanssa. Koehaastattelussa haastateltiin Tampereen kaupungin kehitysjohtajaa. Koehaastattelun jälkeen haastatellulta pyydettiin palautetta haastattelun teemoista ja haastattelurunkoa tarkennettiin saadun palautteen mukaan, minkä seurauksena teemarunkoon lisättiin toimintaympäristöä käsittelevä teema. Lisäksi haastattelurunkoa on kehitetty Tampereen kaupungin tutkimus- ja arviointipäälliköltä saatujen kommenttien pohjalta.

Ensimmäinen teema käsittelee tuotantojohtajien näkemystä *johtamisesta* Tampereen kaupungin toimintamallissa. Teema jakautuu alateemoihin palveluprosessin kehittäminen, kehityksen suunta ja strategiset näkemykset. Toisena teemana on *palveluprosessi*. Alateemoiksi nostetaan asiakkaan

---

<sup>10</sup> Kappaleiden 5.1., 5.2. ja 5.3. teksti perustuu osittain tutkielman kirjoittajan I.S:n aikaisemman julkaisuun Sahramäki & Kankaanranta 2014, jossa käytetään teemahaastattelua aineiston keruumenetelmänä.

rooli ja tuottajaorganisaation järjestäytyminen. Kolmantena teemana haastatteluissa on *toimintaympäristö*. Teemaa tarkennetaan alateemoilla työjako ja vaikutusmahdollisuudet.



**Kuvio 5.** Haastattelujen teemat

## 5.2 Aineisto ja aineiston analysointi

Tutkimuksen aineistona käytetään syksyllä 2010 kerättyä haastattelumateriaalia. Haastateltaviksi valittiin Tampereen kaupungin tuotantojohtajat hyvinvointipalveluista (n=6). Näiden lisäksi ennen aineiston keräämistä tehtiin yksi koehaastattelu.

Ensimmäinen yhteydenotto haastateltaviin tapahtui Tampereen kaupungin tutkimus- ja kehittämispäällikön toimesta, joka kertoi tuotantojohtajille Tampereen kaupungin konsernipalveluiden myöntäneen tutkimusluvan pro gradu –tutkielman tekijälle. Tämän jälkeen tutkielman tekijä otti yhteyttä puhelimitse haastateltaviin haastatteluajan sopimiseksi. Kaikki haastatteluun pyydetty henkilöt suostuivat haastatteluun. Heitä pyydettiin varaamaan haastatteluun aikaa noin tunti. Haastattelujen lopullinen kesto on keskimäärin 56 minuuttia. Kaikissa haastatteluissa käytiin läpi samat haastattelijan ennalta valmistelevat teemat. Haastattelut pidettiin haastateltavien valitsemassa tilassa heidän työpaikallaan. Läsnä haastattelutilanteessa olivat haastateltava ja haastattelija. Haastateltavilta pyydettiin lupa haastattelun nauhoittamiseen tapaamisen alussa, mihin kaikki haastateltavat suostuivat.

Nauhoitetut haastattelut litteroitiin. Litterointi rajoitettiin haastateltavan puheeseen. Litteroidut haastattelut teemoiteltiin. Teemoittelua ja aineiston käsittelyä jatkettiin, kunnes aineistosta muotoutui yhtenäinen kokonaisuus. Teemoittelun on nähty aineiston analyysimenetelmänä palvelevan erityisesti käytännön ongelmien ratkaisemista. (Eskola ja Suoranta 2001.)

Analyysin taustalla ovat teoriaohjaavan sisällönanalyysin lähtökohdat. Teoriaohjaava sisällönanalyysi sijoittuu puhtaasti aineistolähtöisen ja teorialähtöisen analyysin väliin. Teoreettinen viitekehys auttaa aineiston analyysissa ja ohjaa aineiston luentaa, mutta analyysi ei pohjaudu suoraan teoriaan. (Tuomi & Sajavaara 2009, 97) Teorian roolia voidaan kuvata tästä näkökulmasta ajatusuria aukovaksi. Tässä yhteydessä voidaan puhua abduktiivisesta päättelystä, jossa yhdistyvät sekä teoreettisesta viitekehyksestä nostetut valmiit mallit että aineistolähtöisyys. Valmiit mallit viittaavat tämän tutkimuksen yhteydessä ennalta määriteltuihin teemoihin. (Tuomi & Sarajarvi 2009, 97.)

Tutkimusprosessin edettyä aineiston analyysi vaiheeseen haastattelurunkoon koottuja teemoja oli tarpeen jaotella uudelleen. Johtamisen yhteydessä haastatteluissa viitattiin *poliittiseen ohjaukseen, omistaja- ja sopimusohjaukseen sekä strategiseen kumppanuuteen*. Palveluprosessin alateemat pysyivät haastattelurungon mukaisina. Analyysissa palveluprosessin alateemoiksi muotoutuivat *prosessiajattelu, asiakas ja tuotannon rooli*. Toimintaympäristöä käsittelevä kokonaisuus rakentui haastattelurungosta poikkeavalla tavalla. Teemaan on nivottu tuotantojohtajien näkemykset toimintamallin *kehitysvaiheista ja vaihtoehtoisista kehityssuunnista*. Haastattelurungossa teeman alle oli koottu työnjako ja vaikutusmahdollisuuksia käsittelevät teemat, joiden sijoittaminen analyysin jälkeen osaksi palveluprosessin yhteydessä käsiteltävää tuotannon roolia oli tarkoituksen mukaisempaa. Vastaavasti johtamisen laajemmasta teemasta kehityksen suuntaa käsitellään toimintaympäristön yhteydessä.

### **5.3 Tutkimusmenetelmän arviointia**

Laadullisen tutkimuksen tavoitteena on löytää ja paljastaa tosiasioita (Hirsjärvi ym. 1997). Tutkimuksen tulosten luotettavuuden arvioinnissa perinteisesti käytettyjä termejä, kuten reliiäabelius ja validius, käytetään harvoin kuvaamaan laadullisen tutkimuksen luotettavuutta. Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta on tarkoituksenmukaisempaa arvioida tutkimuksen tulokseen johtaneen tutkimusprosessin valossa. Luvun 5 tavoitteena on ollut kuvata lukijalle, miten esitettyihin tulkintoihin ja johtopäätöksiin on päädytty.

Aineiston kattavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan pohtia suhteessa asetettuun tutkimustehtävään. Laadullisen tutkimuksen taustalla on tavoite rajatun ilmiön kuvaamisesta sen sijaan, että pyritäisiin löytämään yleistettävissä olevia säännönmukaisuuksia. Tästä näkökulmasta aineisto tukee tutkimustehtävää. Aineisto on rajattu tuotantojohtajiin, ja tutkimustehtävä tukee samaa rajausta – tavoitteena on analysoida tuotantojohtajien näkemyksiä Tampereen kaupungin toimintamallista. Aineistoa olisi voinut kasvattaa haastattelemalla lisäksi esimerkiksi tuotantoyksiköiden päälliköitä. Samalla tutkimuskohdetta olisi pitänyt muuttaa tuotantojohtajien näkemyksistä kohti laajempaa tuotanto-organisaation näkökulmaa. Tämä olisi kuitenkin laajentanut tutkimuksen aihetta tarpeettomasti suhteessa asetettuun tutkimustehtävään.

Tutkimuksen luotettavuutta voidaan parantaa kuvaamalla analyysissa selkeästi, miten tutkija on päätenyt esittämäänsä tulkintaan. (kts. esim. Krippendorff 2013.) Analyysin läpinäkyvyyttä parantaa tulkintojen todentaminen suorilla lainauksilla aineistosta. Tämän tutkielman analyysiosiossa haastatelluista poimituille sitaateille on annettu merkittävä rooli. Sitaattien tarkoitus on tehdä analyysistä läpinäkyvämpää ja toimia esimerkkinä aineistosta (kts. esim. Eskola & Suoranta 2001). Aineiston ja muun saatavilla olevan tiedon ristiinluennalla voidaan parantaa tulosten luotettavuutta (kts. esim. Hirsjärvi ym. 1997). Tässä tutkielmassa aineiston analyysissa ristiinluentaan käytetään aiemmin kappaleessa 2.3. esitettyjen keskeisten tutkimusten tuloksia.

Tutkijan rooli on teemahaastatteluja tehtäessä haastava. Teemahaastattelumenetelmää käyttävällä tutkijalla ei ole haastattelussa mukanaan valmiita kysymyksiä vaan kysymysten muoto ja järjestys vaihtelee haastattelutilanteesta riippuen (Hirsjärvi ym. 1997; Eskola & Suoranta 1998, 87). Teemahaastattelun avoimuus vaihtelee ja on riippuvainen tutkimuksessa omaksutuista lähtökohdista (Tuomi & Sarajarvi 2009, 75). Tämän tutkielman haastattelutilanteessa haastattelijalla oli mukaan liitteen 1 mukainen haastattelurunko, joka rakentui tukisanojen varaan. Teemat käytiin läpi vaihtelevassa järjestyksessä. Haastattelun tavoitteena oli antaa haastateltavalle mahdollisuus pohtia teemoja haluamallaan tavalla ja haluamassaan laajuudessa. Teemahaastattelua tekevän tutkijan tehtävä on varmistaa, että kaikki etukäteen määritellyt teemat käydään läpi. Tutkijalta vaaditaan haastattelutilanteessa substanssiasiantuntemusta, jotta haastateltavien esille nostamat uudet teemat tulevat huomioiduiksi tutkimuksessa. Aineiston keruun onnistuminen riippuu myös vahvasti haastattelijan ja haastateltavan vuorovaikutuksen onnistumisesta. (Eskola & Suoranta 1998, 87.)

Haastattelu on vuorovaikutuksellinen tilanne haastattelijan ja haastateltavan välillä. Laadullisessa tutkimuksessa puhdasta objektiivisuutta ei voida saavuttaa. Toisaalta laadullisen tutkimuksen lähtökohtana ei myöskään ole irrottaa tutkijaa sosiaalisesta vuorovaikutuksesta, vaan tutkija ja se mitä tiedetään, kietoutuvat saumattomasti toisiinsa. Myös tämän tutkimusaineiston keräämisen yhteydessä tutkija osallistui väistämättä omalla läsnäolollaan ja kommenteillaan haastattelun kulkuun ja vaikuttanut näin ollen myös syntyvään aineistoon ja sen tulkintaan omilla näkemyksillään ja taustaoletuksillaan. (Hirsjärvi ym. 1997)

## 6 Puhetta tuotannossa – aineiston analyysi

### 6.1 Julkinen johtaminen

*”Virkamiehen tehtävä on toteuttaa politiikan tahtoa ja en virkamiehenä pyri vaikuttamaan poliittisten päätöksentekijöiden tahtoon niin kuin maailmaan pätääkään, ihan sen takia, että demokraattinen järjestelmä perustuu siihen, ja jos näin ei ole niin kaikella sillä, mitä tapahtuu demokraattisessa järjestelmässä, ei ole mitään merkitystä. -- minun mielestäni politiikka ei ole demokratiaa.”*

T5

#### 6.1.1 Poliittinen ohjaus

Yksi Tampereen kaupungin toimintamallin tavoitteista on ollut poliittisen ohjauksen vahvistaminen. Tavoitteessa näkyy uudessa julkisessa hallinnassa esitetty tarve kansalaisten näkökulman vahvistamiselle politiikan kautta julkisessa hallinnossa. Tämän tutkielman haastatteluissa keskityttiin poliittiseen ohjauksen heijastumiseen tuotanto-organisaatioon. Tuotantojohtajat näkivät poliittisen paineen kasvaneen toimintamallin myötä ennen kaikkea tilaajapuolella.

*”Enemmänhän sen politiikan paineissa ovat ne tilaajapuolen virkamiehet kuin me täällä tuotannossa. Kun he valmistelevat tilauksia niin se politiikan painehan on se, että mahdollisimman paljon kuntalaisille hyvää. Poliitiikka joutuu kuitenkin taipumaan näihin talouden reunaehtoihin, sehän se vaikeus tuolla tilaajapuolella onkin näissä tilaajalautakunnissa ja muissa. Kovan väännönhän ne joutuvat virkamiehet siellä valmistelussa tekemään.”*

T1

Apulaispormestariin oltiin pääosin tyytyväisiä, vaikka tuotannon näkökulmasta apulaispormestareiden tapa hoitaa tehtäväänsä suhteessa tuotantoon vaihtelivat. Poliittisen järjestelmän vahvistumisen tarkoituksena on ollut lisätä kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Vaikka aiemman tutkimuksen mukaan vaikutusmahdollisuuksien kasvamisesta ei ole kaikilta osin oltu mukaan vakuuttuneita (Stenvall & Airaksinen 2009, 50), tuotantojohtajat arvioivat haastatteluissa apulaispormestareiden tuovan kuntalaisen näkökulmaa lähemmäksi hallintoa. Poliittiselle ohjaukselle asetettujen tavoitteiden voidaan todeta toteutuneen tästä näkökulmasta.

Samalla poliittinen ohjaus nähtiin kuitenkin ristiriitaisena suhteessa tilaaja-tuottajamalliin, jossa tavoitteena on ollut poliittisen tilaajapuolen erottaminen tuotannosta.

Apulaispormestarijärjestelmän arvioitiin osaltaan vaikuttaneen siihen, että virkamiestoimintaa saatiin kattavammin poliittisten päätöksentekijöiden tietoon. Palveluntuottajien toimintaan liittyvä käytännön realiteetteja liikkuu myös poliittisten toimijoiden tietoon apulaispormestareiden kautta. Poliittisen ohjauksen nähtiin näin ollen tukevan osittain palvelutuotannon asiantuntijuuden huomioimiseen poliittisella tasolla. Verkostoitumisen näkökulmasta vastaava tilaajan ja tuottajan välillä oleva vuorovaikutus on olennaista. Tuotannonjohtajien näkivät toimintamallissa kuitenkin useita haasteita näistä positiivisista ulottuvuuksista huolimatta. Tuotannon mahdollisuudet tuoda omia näkökulmiaan koettiin rajallisiksi, vaikka politiikan nähtiinkin tulleen lähemmäksi palveluntuottajia. Lisäksi apulaispormestarien mahdollisuuksia viedä toimenpiteitä eteenpäin poliittisessa tilaajalautakunnassa epäiltiin:

*”Meidän mielestäni ne on joskus ristiriidassa nämä, esimerkiksi valtuuston seuraavaa budjettivuotta koskevat vaatimukset, että kyllähän me se nahoissamme tunnetaan, vaikka se nyt ei tulekaan suoraan valtuustolta, se tulee sieltä tilaajalta, että tähän malliinhan liittyi se että politiikan merkitystä korostetaan. Kun tähän lähdettiin, yksi tavoite oli luottamusvallan kasvattaminen virkamiesvallan kustannuksella ja kyllä siinä on minun mielestäni onnistuttukin. Muun muassa on nämä päätoimiset apulaispormestarit, jotka ovat kaupungin valtuutettuja, ovat tietysti ihan eritavalla nyt palvelusopimusneuvotteluissa, vetävät niitä, että politiikka on tullut siten lähemmäksi. Nämä apulaispormestarit ovat tilaajalautakuntien puheenjohtajia ja näkevät aiempaa enemmän mitä tämä todellisuus on. Ja ikään kuin heidän sellainen näkemys tosiasioista on vahvempi kuin jollakin rivivaltuutetulla tai lautakunnan jäsenellä. Sitä sillä haettiin ja se on siihen mielestäni johtanut. – Se on tuonut politiikan lähemmäksi tuotantoakin, koska he ovat näissä neuvotteluissa mukana. Tavallaan sitä kauttahan me päästään politiikallekin esittämään asioita siis niin kuin tätä kautta. Toisaalta tietysti se politiikka vaatimuksineen on tullut lähemmäksi. Mutta en koe sitä ongelmallisena.”*

T1



*”Mun mielestä siinä haasteeksi tulee se, että sitten kun asia viedään tilaajalautakunnalle, niin ei apulaispormestarilla olekaan kuin yksi ääni siellä. -- Hänhän on päätoiminen poliitikko, joka pystyy perehtymään asioihin, löytämään ne perustelut ja syyt, mutta eihän se normiluottamusmies, joka on siellä lautakunnan kokouksessa, eihän hänellä ole mitään mahdollisuutta perehtyä niin syvällisesti asioihin. Hän poimii yksityiskohtia tai saa puhelinsoittoja taikka mennään vähän tunteella, kuten kuntalaiset menee. – Se on inhimillistä. – Luottamusmiehet eivät halua virkamiehille valtaa, mutta käytännössä heillä ei ole mahdollisuutta käyttää aikaa pelikentän oppimiseen.”*

T4

Uuden julkisen hallinnan näkökulmasta aineistossa korostuu politiikan ja hallinnon välinen suhde. Kuten yllä olevista lainauksista ja edellä esitetystä käy ilmi, toimintamallin pyrkimys politiikan ja virkamiestason erottamiseen on käytännössä ongelmallista. Samalla tuotannon ja poliittisen ulottuvuuden kosketuspinta on vahvasti riippuvainen tehtäviä hoitavista henkilöistä. Tampereen kaupungin toimintamallia ei toisaalta voida pelkistää uuden julkisjohtamisen viitekehykseen. Tilaajan ja tuottajan välisen vuorovaikutuksen ja kumppanuuden on korostettu olevan keskeinen osa kaupungin palvelutuotantoa. Vaikka pormestarmallin nähtiin tuoneen politiikkaa lähemmäksi tuotantoa, mallin kokonaisuuden kannalta linkin voidaan nähdä olevan heikko ja riippuvainen apulaispormestarin ja tuotannon välisestä vuorovaikutuksesta. Vuorovaikutuksen onnistuminen on olennaista, jotta vuoropuhelu käytännön ja politiikan välillä konkretisoituu ja verkostojen muodostaminen onnistuu.

Aiemmassa tutkimuksessa johtamisen muutokseen toimintaympäristön muuttuessa on todettu olevan selviä paineita Tampereella, mutta samalla vanhat johtamismallit eivät välttämättä ole todellisuudessa muuttuneet. Tämän vuoksi organisaatio ei ole pystynyt vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin parhaalla mahdollisella tavalla. Samalla johtajat ovat joutuneet ristiriitaiseen tilanteeseen ulkoisen ympäristön muuttuessa ja sisäisen organisaation pysyessä vanhoissa johtamismalleissa. (Kiiveri 2007, 74.) Yksi johtamiseen liittyvistä merkittävistä haasteista on ollut Tampereella poliittisen ohjauksen ja virkamiesjohtamisen välinen suhde ja näiden toimintamallien yhteensovittaminen (Pesonen 2008, 110).

Virkamiestasolla yhteistyön osapuolten koettiin löytävän toisensa ja työskentelevän yleensä kohti yhteistä tavoitetta. Samalla yhteisen kielen todettiin pääsääntöisesti löytyneen myös apulaispormestarin kanssa, vaikka valitut toimintamallit näyttäytyivät henkilösidonnaisina.

Käytännön yhteistyötä apulaispormestareiden kanssa tuotantojohtajilla oli vaihtelevia kokemuksia.

*”Tärkeä on apulaispormestarin rooli. Jos apulaispormestari on kovin poliittinen henkilö, hänellä saattaa olla taipumus sitten sorkkia tuonne tuotantoon. Se on apulaispormestarille vähän pulmallinen, profiloitua. Voi sanoa, että nykyinen apulaispormestari on hoitanut hommansa siinä mielessä erittäin hyvin. Hän ei ole niin kuin väärällä tavalla puuttunut tähän substanssiin ja tähän tuotantoon vaan hän on enemmänkin tällaisia niin kuin isompia asioita yrittänyt miettiä, mutta edellinen apulaispormestari oli sen tyyppinen, joka kyllä hyvin paljon koki roolinsa tällaisena poliittisena ohjauksen antajana ja otti suoria kontakteja tänne tuotantoon.”*

T2

*”Meillähän on hirveän hyvät välit tilaajan kanssa eikä ole niin kuin mitään syytä niitä lähteä kiukuttelemaan pilalle. Toisaalta meillä on myös hyvin hyvät välit tuota ollut molempiin apulaispormestareihin eli he ovat arvostaneet meidän substanssiosaamista ja tuota kysyneet moninaisia asioita, ja toisaalta sitten me ollaan oltu tilaajan omissa strategiaseminaareissa ja vastaavissa niin kuin kutsuttuina.”*

T3

Apulaispormestareiden toimintamallit ovat olleet myös aiemman tutkimuksen mukaan toisistaan poikkeavia. Osa heistä on pitäytynyt tilaajalautakunnan puheenjohtajuuden mukanaan tuomissa rooleissa, osa on kiinnittynyt vahvemmin lautakuntaan ja toisaalta osa on pyrkinyt vaikuttamaan myös tuotanto-organisaation yksittäisiin asioihin. (Stenvall & Airaksinen 2009, 56.) Tuotantoyksiköiden itsenäisyyden onkin nähty olevan niissä tilanteissa koetuksella, kun tilaajat ovat palvelusopimuksen sijaan pyrkineet vaikuttamaan suoraan tuotannon toimintaan (Rannisto ym. 2011, 70).

Vuorovaikutuksella tilaajan ja tuottajan välillä voidaan nähdä olevan kaksi puolta, joiden välisen tasapainon löytäminen on ajoittain haasteellista. Jos tilaajat ohjaavat tuotantoa vain palvelusopimuksella, haasteena on tarpeeksi kattava vuorovaikutus, jotta palvelusopimus vastaa sekä tilaajan linjauksia että käytännön tuotannon realiteetteja. Toisaalta, jos tämä vuorovaikutus on liian tiivistä, tilaajalle ja tuottajalle määritetyt rajat saattavat ylittyä, mikä puolestaan voidaan kokea kielteisenä eri osapuolissa. Uuden julkisen hallinnan viitekehyksestä tarkasteltuna

haasteena on kehittää kaupunkiin toimiva verkosto, jossa palvelut tuotetaan asiakaslähtöisesti. Poliittisuuden merkitystä osana tätä verkostoa ei ole tarpeen marginalisoida vaan hyväksyä poliittisuus koko julkisen palvelutuotantoprosessin läpäisevänä ja läpi kulkevana vaikuttimena.

*”Tuottajan näkökulmasta politiikan rooli on vähentynyt. Mikä on kyllä hyvä, tuottajajohtokunta on poliittinen elin tietysti, mutta se on enemmän tällainen, jolle raportoidaan asioita ja joka seuraa toimintaa, mutta joka ei niin kuin suoranaisesti sitten tee poliittisia päätöksiä -- se on minusta hyvä tilanne, koska jos politiikka tuotantoon alkaisi liikaa sotkeutua niin se olisi ristiriidassa sen tämän filosofian kanssa, jossa tuotannon pitäisi aika itsenäisesti pystyä tuottamaan niitä palveluita. Eikä niin että poliitikot rupeavat antamaan ohjeita siihen tuotantoon liikaa, mutta se on mun mielestäni mennyt aika hyvin, ei ole ollut tuon johtokunnankaan kanssa ongelmia, että meillä on niin kuin hyvät suhteet siihen.”*

T2

Näkemyks poliittisen ulottuvuuden vaikutuksesta johtokunnan kautta tuotanto-organisaatioon vaihteli tuotantojohtajien välillä. Toisaalta politiikan roolin väheneminen nähtiin hyvänä asiana, ja toisaalta tuotannon näkökulmaa kaivattiin enemmän poliittiseen päätöksentekoon, jotta tuotanto-organisaation substanssiasiantuntemus saataisiin selkeämmin esiin. Jo ennen pormestarimallin käyttöönottoa, sitä kohtaan esitettiin vastaavia epäilyksiä poliittisuuden korostumiseen ammattitaidon kustannuksella (Ryynänen 2002, 6).

Vaikka tuotantoalueilla nähtiinkin poliittisen päätöksenteon vahvistuneen apulaispormestareiden kautta, tuotannon näkökulmaa ei kaikilla tuotantoaloilla ole saatu tuotantojohtajien näkökulmasta vietyä tilaajaorganisaatioon ja konsernihallintoon. Samalla johtokuntien rooli ja päätäntävalta näyttäytyi verrattain heikkona. Osa johtokunnista koettiin lähinnä virallisten päätösten vahvistajana.

*”Tuotanto ei ole riittävän kiinteästi siinä poliittisessa päätöksenteossa aidosti mukana. Kun tietysti rahat kulkevat siellä lautakuntien tilaajan puolella, on luonnollista, että siellä on se poliittinen vahvuus. Mutta, kun kaupungin johtosäännössä on määritelty ainoastaan, että lautakunnissa pitää olla valtuuston jäseniä tai varajäseniä, johtokunnissa ei. Silloin se voi olla, että johtokunnan jäsenet eivät ole niin kiinteästi yhteydessä omiin poliittisiin ryhmiinsä tai sitten heidän painoarvonsa on siellä pienempi, kun katsellaan sitä asiaa niin kuin*

*kuntalaisen tarpeiden kautta. Tuntuu, että tuotannosta ja tuotannon tarpeista ei puhuta oikeilla sanoilla tai oikeilla faktoilla siellä. Liian paljon tietoa menee minun mielestäni niin kuin välillisesti sinne."*

T6

*"Ei me olla löydetty sitä yhteistä säveltä. Tässä vähän tämä etäisyys haittaa, kun meidän pitäisi jatkuvasti käydä sitä vuoropuhelua niiden tilaajalautakunnan luottamusmiesten kanssa. Pystyä pitämään yllä, että he olisivat mahdollisimman selvillä, mutta enhän esimerkiksi minä ole käynyt lautakunnan kokouksissa, koska ei se kuulu mulle. No, johtokunnan kokous, mutta johtokunta on, sillä ei ole päätösvaltaa mihinkään oikeasti. Se on se lautakunta tässä, että noin teidän on päätettävä, se on sellainen alisteisuus tässä vaikkei se virallisesti ole, mutta käytännössä on. "*

T4

Johtokuntien roolin ja aseman pulmallisuutta on käsitelty myös aiemmassa tutkimuksessa. Johtokuntia pidetty toisaalta välttämättöminä ja toisaalta ajatellaan että myös ilman niitä pärjättäisiin. Stenvallin ja Airaksisen (2009, 60) mukaan "johtokuntien ongelma liittyy pohjimmiltaan logiikkaan, jonka mukaan johtokuntajärjestelmä asettaa kaupungin oman tuotannon eriarvoiseen asemaan muiden tuottajien kanssa." Tämä liittyy osaltaan keskusteluun tilaaja-tuottajamallin viennistä läpi aidosti koko organisaation. Tuotantoaloilla on esitetty kritiikkiä mallin keskeneräisyydestä, joka asettaa tuotannolla monia reunaehtoja, jotka estävät ja hidastavat tuotantoalojen mahdollisuutta kilpailla yksityisen sektorin palveluntuottajien kanssa.

*"Tuotannon näkökulmasta katsoen ongelmahan on, että samat poliitikot, kaupunginhallitus ja valtuusto, jotka siis nämä talouden raamit antavat, he myös sitten mielellään päättävät kaikista hyvistä asioista mitä kuntalaisille tällä kehyksellä pitää tuottaa. Että vaikka kehys on pieni ja sitä nyt on kahtena vuonnakin jouduttu leikkaamaan -- niin nämä sivulauseet, joissa valtuusto asettaa tavoitteita niin ne eivät ole siinä suhteessa muuttuneet. -- Tietysti filosofia on se, että täytyy pystyä tuottavuutta parantamaan siinä määrin, että siihen pystytään. No nämä reunaehdot sitovat meitä ja tilaajaa, mutta totta kai tilaaja lähtee siitä että valtuuston tahtoa toteutetaan. Se ongelma syntyy siinä, että meidän mielestä ne eivät ole realistisia ne meille asetetut tavallaan kehykseen mahdutetut vaatimukset."*

T1

Lähes kaikki tuotantojohtajat toivat esiin toiminnan erilaisia reunaehtoja. Reunaehdoisin viitattiin joko talouden tai politiikan näkökulmasta. Taloudellisilla reunaehdoilla viitattiin niukkenevaan budjettiin, joka vaikuttaa tilaajan mahdollisuuksiin tilata tuottajalta poliittisessa päätöksenteossa asetettujen tavoitteiden mukaisia palveluja.

Aiemmassa tutkimuksessa on lisäksi kuitenkin tuotu esiin, että poliittisen kontrollin kytkemisen osaksi tilaajatuottajamallia on antanut järjestelmälle paremmat edellytykset (Stenvall & Airaksinen 2009, 57.) Toisaalta tutkimusaineiston perusteella poliittisen ohjauksen vahvistuminen on tehnyt johtamisesta tempoilevaa. Poliittisten tuulten kuvattiin myös hidastavan prosesseja ja tuovan myös johtamisristiriitoja. Samalla strateginen johtaminen vaikeutuu, koska strateginen suunta saattaa muuttua verrattain nopeasti.

*”-- jos tämä olisi oikeaa liiketoimintaa, jossa olisi oikeat omistajat, joilla olisi taloudellisia intressejä, ja sitten olisi sellaisia arvoja, jotka lähtevät sekä taloudellisesta intressistä että siitä, mitä se palvelu haluaa olla, niin tokihan se tehtäisiin ihan eri tavalla. Silloinhan meillä olisi oikeasti tilaa tehdä. Nythän meidän se tila tavallaan häviää siinä, kun sitä palvelustrategia valutetaan alaspäin meille. Silloin siinä on tavallaan otettu marginaalit pois, että se on jotenkin liian pureksittu. Sieltä on viety se innovaatiotila pois ja toisaalta sitten – se on niin lyhyellä tähtäimellä, että se on näköalaton -- ohjausta on sekä palvelusopimuksen kautta että konserniohjauksen kautta niin ne ohjaavat välillä väärin suuntiin. Se voi johtua tällaisesta poliittisesta ympäristöstä, että kun ne poliittiset päättäjät vaihtuvat aina neljän vuoden välein niin sieltä sitten se ympäristö on sellainen, ettei sieltä voi tulla sellaista pidemmälle menevää. Pitäisikin vaan niin kuin ajatella että sitä ei tule vaan yrittää itse täyttää se aukko.”*

T6

*”Pinnan alla tapahtuu koko ajan asioita, joita ei näe. Se on lobbailua, ja se voi olla joskus asiatontakin lobbailua, ja se syntyy siellä pinnan alla ja sieltä syntyy sitten joku tulos, joka pulpahtaa sieltä pinnalle, ja se saattaakin niin kuin muuttaa kaiken. Se siinä on hassua, että se on usein sisäsyntyistä että se lähtee meiltä se palo sinne pöydän alle valmisteluun ja sitten se siellä eri lobbailun tuloksena syntyy se lopputulos. -- Jos johtaminen on tällaista hyvin*

*tempoilevaa, mitä se on täällä kaupungilla niin on hyvin vaikea päästä edes siihen taloudelliseen tulokseen, mikä sulle on annettu. Että sulta tilaukset otetaan pois, mutta sulle jää se henkilökunta, niin miten sä toteutat.”*

T5

Aiempi tutkimus vahvistaa näkemystä, että tuotanto-organisaatiossa ei koeta olevan tarpeeksi tietoa konsernihallinnon odotuksista pitkällä aikavälillä (Stenvall & Airaksinen 2009, 67). Tuotanto-organisaation oma toiminnan strateginen linjaaminen koettiin verrattain pinnalliseksi, sillä tuotantoalojen täytyy lähtökohtaisesti seurata tilaajan antamia reunaehtoja ja strategiaa. Tutkimuksessa on todettu myös vaalien läheisyyden vaikuttavan palveluiden kehittämistä (Stenvall & Airaksinen 2009, 52). Aineistosta nousi esiin huolenaihe, että johtamiseen ja linjauksiin vaikuttavat nykyään enemmän äänekkäimmin omia mielipiteitään esiin tuovat tahot myös kansalaisten osalta.

Johtamiskäytännöt voivat vaikuttaa toimijoiden väliseen luottamukseen, mikä olisi puolestaan toiminnan onnistumisen edellytys uuden julkisen hallinnan viitekehyksestä tarkasteltuna. Eräs tuotantojohtaja kritisoi tilaajaosapuolen haluttomuutta ja kielteistä asennetta rakentavan yhteistyön luomisessa. Osoptimointien on puolestaan arvioitu lisäävän epäluottamusta palvelutuottajien välillä (Stenvall & Airaksinen 2009, 46).

### **6.1.2 Omistaja- ja sopimusohjaus**

Tampereen kaupungin toimintamallissa sopimusohjaus on keskeinen osa-alue. Sopimukset ovat tuotannon ohjauksen väline, minkä vuoksi sopimusohjaus sisäistäminen osana toimintamallia ja tuotantoa ovat keskeisessä asemassa järjestelmän toimivuuden kannalta. Tuotantojohtajat näkivät sopimusohjauksen olevan merkittävin toimintamallin mukanaan tuomista muutoksista. Sopimusten myötä tuotannossa on jouduttu keskittymään tuotteistamiseen, vaikka osa haastatelluista korosti että vastaavaa kehitystä julkisen hallinnon palvelun tuotannossa on ollut esillä jo aikaisemminkin.

*”Sitten niin kuin palvelujen tuottamisessa se isoin muutos on se, että on sopimusohjaus. Sopimuksilla ohjataan sitä tuotantoa ja se tuo sitten mukanaan sen, että pitää ensisijaisesti ymmärtää, mikä on sopimusohjaus ja sitten, että osaa ohjata sitten sitä tuotantoa lukujen avulla, että tehdään sitä mitä on ja määrällisesti ja laadullisesti.”*

T6

*"Ymmärrän sen periaatteen että yritetään keskittämisen kautta hakea sitä tehokkuutta ja hyötyä, teoriassa se on mahdollista näin, mutta kestää aika kauan ennen kuin nämä loksahtelee kohdilleen, sitten täällä on tällaista mielestäni turhaa sisäistä työtä jota tehdään tämän mallin vuoksi. – Pitää löytää kustannukset oikeille kohdillensa, sehän on tämän tarkoitus, ei tämä malli sinänsä ole se juttu vaan meillä on nyt kustannukset kyllä haettu ja pystytään tarkasti osoittamaan kouluittain lapsikohtaiset kustannukset."*

T4

Sopimusohjauksen perimmäisen tarkoituksen on aiemmassa tutkimuksessa havaittu aiheuttaneen epäselvyyttä, koska toimijoilla on eri näkemyksiä siitä mikä sopimuksellisuuden perustavoite ja painotus (Stenvall & Rannisto 2011a, 15). Sopimusohjauksen kehityksen on nähty Tampereen kaupungissa kulkevan kohti selvempiä kumppanuusmalleja uuden julkisen hallinnan viitekehyksen mukaisesti. Perinteisempien sopimusohjauksen muotojen ja hankintojen tapojen on nähty kuitenkin pitävän paikkansa näiden uusien muotojen rinnalla. Samalla kuitenkin palveluiden hankinnassa tullaan oletettavasti siirtymään tulosperusteiseen hankintaan suoritteiden sijaan. (Hakari 2013a, 57.)

Konsernihallinnon tehtävänä nähtiin ennen kaikkea omistajaohjaus. Suurin osa tuotannonjohtajista näki toimintamallin myös tarvitsevan onnistuakseen selkeää omistajaohjausta ja sille arvioitiin olevan selkeä tarve. Konsernihallinnon toimintamallit ovat näyttäytyneet tuotanto-organisaatiolle hyvin pitkälti riittämättömiä ja koordinoimattomina. Osalle tuotantoalueista ongelma näyttäytyi ristiriitaisina ja epärealistina tuotantoon kohdistettuina vaatimuksina.

*"Jos konsernihallinnon pitäisi olla meille ikään kuin se omistajan tahto, niin kyllä omistaja pitää omastaan aika heikkoa huolta. Siinä mielessä, että omistajanhan pitäisi kertoa, mitä halutaan ja millä ehdoilla, ja sitten huolehtia siitä, että se elinehtokin on olemassa. Niin sitä omistajalta ei tule selkeästi vaan tuntuu, että se on sellaista ad hocia, että nyt pitää säästää ja sitten tulee säästövelvoitteet, sitten tulee valtakunnallinen tuottavuus ohjelma ja tuottavuusasiat -- kaikki sinänsä ihan hyviä, mutta ne tulevat siinä mielessä, että se vaikuttaa ad hocilta, ja ne voivat olla suorastaan ristikkäisiä että on mahdotonta saavuttaa molempia yhtä aikaa. Ne sulkevat toisensa pois ja ovat vastakkaisia ja sitten kaikki sellainen -- sehän teettää hirveästi työtä kun sama asia raportoidaan vähän erilaisilla blanketeilla."*

T6

Aiemmassa tutkimuksessa on havaittu samankaltaisia ongelmia. Yhtenä syytä tähän on esitetty vuorovaikutuksen riittämättömyyttä (Stenvall & Rannisto 2011a, 17). Kehityksen on kuvattu tapahtuvan reagoimalla jo esiinnousseiden ongelmien ratkaisemisiin sen sijaan, että proaktiivisesti kehitettäisiin toimintaa. Tästä näkökulmasta myös sopimusohjausta toivottiin kehitettävän nykyistä kokonaisvaltaisemmin. (Stenvall & Rannisto 2011b, 32.)

Lisäksi organisaatorakenteessa on havaittu haasteita, jotka heikentävät sen mahdollisuutta tukea tilaaja-tuottajamallia tai sopimusohjausta (Stenvall & Airaksinen 2009, 33). Aiemmassa tutkimuksessa on nostettu esiin, että sopimusohjauksessa esiin tulleiden asioiden toimeenpanoa ja vuorovaikutteisuutta henkilöstön kanssa ei voida aina varmistaa, sillä kaikissa tuotannon organisaatioissa ei ole sellaista johtamisjärjestelmää, jonka kautta tämä olisi mahdollista. Näin ollen sopimusohjaukselta puuttuvat keinot, joilla pystyttäisiin vaikuttamaan käytännön toimeenpanoon. (Stenvall & Rannisto 2011a, 16.) Taantuman mukanaan tuomien säästötoimien sopeuttaminen on aiemman tutkimuksen mukaan ollut aiempia vastaavia tilanteita vuorovaikutuksellisempaa. Epäselvyyttä on kuitenkin ollut eri toimijoiden rooleissa. Samalla tuotanto-organisaatiota on kritisoitu osittain vastuunkannon puutteesta. (Stenvall & Airaksinen 2009, 33.) Palvelutuotannon verkostoituminen edellyttää toimijoiden välistä luottamusta sekä vuorovaikutusta, joiden kautta toimijoille muodostuu selkeä kuva rooleista ja vastuista. Tuotantojohtajien tulkinnat toimintamallin kokonaisuudesta ja sen osissa annetuista vastuista ja rooleista vaikuttavan siihen, miten malli toimeenpannaan ja millaisen roolin tuottajat itselleen omaksuvat ja rakentavat.

Johtamisen arvioitiin muuttuneen enemmän ideologisella tasolla kuin käytännössä, mikä voi viitata siihen, että toimintamallin ei läpäise koko organisaatiota. Suurin muutos liitettiin osassa tuotantoalueista vahvasti sopimusohjausjärjestelmään ja tilaaja-tuottajamalliin. Muutoksen luonnetta ja toimintamallin kokonaisuutta kuvattiin vahvasti sopimusohjauksen kautta. Käytännön tasolla johtaminen koettiin verrattain samankaltaisena kuin ennen toimintamallin muutosta.

*"Kyllähän kustannustehokkuutta vaadittiin niin kuin entissäkin elämässä, että ei niin kuin tavallaan, mutta kyllähän se on tuonut tähän johtamiseen uuden ulottuvuuden, kun nyt puhutaan sopimusohjauksesta, neuvotellaan toisen osapuolen kanssa niin onhan se siinä mielessä tullut haasteellisemmaksi, totta kai, meidän pitää pyrkiä arvioimaan, että me näissä palvelusopimuksissa ei sitouduta meidän mielestä epärealistisiin. Lähtökohtahan on*



*se tilaajan näkökulma, se haluaisi nykyisillä resursseilla mahdollisimman paljon ja siitähän sitä keskustelua käydään. On tämä nyt haasteellisemmaksi muuttunut, eikä se koska siis ylintä johtoa, totta kai se koskee, toi alainen organisaatio joutuu miettimään oman alaisensa toiminnan osalta sen.”*

T1

*”Johtamismalli on tietenkin erilainen. – Tämä on tietenkin tuonut sen johtamisen jotenkin alemmas ja lähemmäksi sitä palvelun tuotantoa. Aikaisemmin se oli lähempänä sitä konsernihallintoa. Mutta käytännön tasolla muutoksia ei tietysti ideologisesti ne muutokset on aika isoja, että kyllähän me on opittu ajattelemaan että me tuotamme hirveän paljon samoja palveluita kuin aikaisemmin. Meidän palveluitahan paljon säätelee lait ja normit— me perustelemme niitä palveluita hiukan eri tavalla kuin aikaisemmin. Emme me kymmen vuotta sitten kovin paljon erikseen pohdittu miten me tuotamme ikäihmisille palveluita. me ymmärsimme että vanhukset ovat tärkeä asiakasryhmä ja heillekin tarjottiin jotakin mutta se ei ollut näin ohjelmallista ja organisoitua. Nyt se on tärkeä ja kasvava osa meidän tuotantoa. – Perustuu hallinnon malliin jossa ylitetään hallinnon rajoja, tuottajahallinnonkin rajoja.”*

T2

### **6.1.3 Strateginen kumppanuus**

Yhtenä kaupungin toimintamallin tavoitteista on ollut strategisen kumppanuuden muodostuminen eri toimijoiden välillä. Tavoitteena on tuottaa tilaajan ja tuottajien välillä tilanne, jossa molemmat toimijat ymmärtävät keskinäisriippuvaisuutensa. Tästä näkökulmasta yhteistyötä ohjaavien strategioiden tarkoituksena on nähty olevan eri osapuolten yhteensaattaminen. (Saarelainen & Virtanen 2010, 138.)

Tuotantojohtajien arviot strategisen kumppanuuden toteutumisesta vaihtelivat tuotantoaloittain. Toisaalta tilaaja koettiin toisinaan yliohjaavana. Osassa tuotantoalueista koettiin muutostarpeiden tulevan ylhäältä annettuina sen sijaan, että ne syntyisivät ruohonjuuritasolla. Järjestelmän yhtenä tavoitteena on ollut poliittisen ulottuvuuden myötä tuoda kuntalaisten näkökulmaa enemmän osaksi julkista hallintoa. Koska tämä on toteutettu pormestarijärjestelmän kautta, on ymmärrettävää, että tämän poliittisen prosessin kautta tulevat muutostarpeet näyttäytyvät tuotannon näkökulmasta ylhäältä alaspäin annettuina. Toisaalta kumppanuus koettiin onnistuneeksi ja toimivaksi eri toimijoiden välillä.

*”Se [strateginen kumppanuus] ei kyllä oikeasti toimi hyvin, tai se ei toimi niin hyvin kuin se voisi toimia. Toki se toimii hyvin, mutta tällainen toimintaympäristö antaisi sille vielä paremmat mahdollisuudet ja ehkä se jotenkin on nyt jämähtänyt näihin taloudellisiin tuskatilanteisiin tuntuu välillä, että meidän ydintehtävä on vaan säästää eikä miettiä sitä tulevaisuutta.”*

T6

*”Kyllä mä niin kuin uskaltaisin väittää, että kyllä. Kyllä näin on. -- kaupunki teki oman kaupunkistrategiansa ja siitä tilaaja teki sitten palvelustrategian ja me ollaan tehty tuotantostrategiaa niin tota me oltiin palvelustrategian laatimistilaisuuksissa aika useassa läsnä ja vastaavasti sitten taas lähdettiin kattoon tuotantostrategiaa niin tilaaja sidottiin siihen. Ja nyt sitten kun pohditaan tänä niin kuin strategian käytännötoimien vielä konkreettisempaa eteenpäin viemistä niin tilaaja on esimerkiksi seminaarissa mukana.”*

T3

Vuorovaikutuksen lisääminen ja keskusteluyhteyden vahvistaminen tilaajan ja tuottajan välillä arvioitiin yhtenä vaihtoehtona strategisen kumppanuuden kehittämiseen. Samalla tuotiin esiin vuorovaikutuksen kehittämisen tarve myös organisaation muiden toimijoiden välillä. Tampereen toimintamalli perustuu vahvalle vuorovaikutukselle, joten sen kehittäminen on olennaista myös toimintamallin kehittymistä ajatellen. Vuorovaikutus on edellytys myös verkostomaisen hallinnan kehittymiselle, mikä vaatii myös laajemman toimijakunnan hyväksymistä ja ottamista mukaan julkisen palveluprosessin kehittämiseen.

Toimintamallin on nähty vahvistavan näkemystä siitä, että politiikan ja hallinnon erottaminen on entistä vaikeampaa päätöksenteossa ja valmistelussa. Moniulotteiset ongelmat ja yhteiskunnan muutos edellyttävät laajaa vuoropuhelua eri toimijoiden kesken. (Hakari 2013a, 53.) Strategiselle kumppanuudelle on tuonut haasteita myös mallin nojautuminen sopimuksellisuuteen, jonka ei ole nähty tukevan strategista ja operatiivista johtamista yhdistävää johtamisen kulttuuria (Saarelainen & Virtanen 2010, 136). Tästä näkökulmasta kaupungin toimintamalli on suuntautumassa kohti verkostomaisempaa julkista hallintaa, jossa korostuvat toimijoiden väliset prosessit vahvan hierarkian sijaan.

Toimijoiden välinen vuorovaikutus on aiemman tutkimuksen perusteella ollut riippuvainen kyseessä olevasta toimialasta. Tilaajien ja tuottajien välinen suhde on muotoutunut toimijoiden

intresseistä riippuen lähemmäksi kumppanuuspohjaista sopimusohjausta tai tuotannosta riippumattoman tilaajan korostamista. (Stenvall & Rannisto 2011a, 18.) Eräs haastatelluista kuvasi johtamista Tampereen kaupungin toimintamallissa bermudan kolmion kautta, jossa keskeisenä ongelmana on vuorovaikutuksen ja keskusteluyhteyden toimimattomuus kolmion kärkien toimijoiden välillä:

*”Johtaminen hukkuu bermudan kolmioon juuri siitä lähtökohdasta, että siellä on tämä.. voisi sanoa, mä sidon politiikan ja tilaajan nyt yhteen tässä, että siellä on tämä tilaajahallinto, siellä on konsernihallinto ja siellä on tuottaja. Tuottajan rooli on hyvin vaikea sen takia, että tässä organisaatiossa pitää kumartaa kahteen suuntaan: sinne konsernihallintoon ja tänne tilaajahallintoon. Se mikä tässä on kaikista hassuinta, tässä bermudan kolmiossa nämä kolmion kärjet harvoin keskustelevat riittävästi keskenään. Ja minun mielestäni suurin ongelma tässä järjestelmässä on, että tilaaja ei keskustele sen konsernihallinnon liiketoiminnan ohjauksen kanssa riittävästi.”*

T5

## 6.2 Julkinen palvelu

*”Se on ostanut sen talon avaimet käteen periaatteella jolloin se pääurakoitsija sitten harkitsee mistä hän hankkii sitten ne osiot joita hän ei itse tee, tietenkin tokihan se joka sen talopaketin ostaa voi määritellä ehtoja.”*

T6

### 6.2.1 Prosessiajattelu

Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallissa tilaajaorganisaatio on organisoitunut ydinprosessien ympärille, joiden toteuttamiseksi palveluita tilataan monituottajamallin mukaisesti. Keskustelussa on pohdittu tuottajaorganisaation mahdollista tarvetta organisoitua myös prosessilähtöisesti. Prosessien kehittämisen kuvattiin olevan tuotanto-organisaatiossa hyvässä vauhdissa. Samalla prosessiajattelun kehittyminen nähtiin olevan riippuvainen siitä, mitä tilaaja haluaa ja mihin suuntaa konsernihallinto haluaa tuotantoa ohjata: pidättäytytäänkö nykyisen kaltaisessa linjaorganisaatiossa vai valutetaanko prosessit selkeämmin tuotannon tasolle.

Vaikka prosessien kehittämistä on tehty, prosessiajattelu näyttäytyi osalle tuotantoalueista vieraana ja epäselvänä. Useampi tuotantojohtaja huomautti, että prosesseja voidaan tarkastella

muutenkin kuin elinkaariajattelun kautta. Tuotantojohtajat toivat esiin, että tuotantoalat ovat organisoituneet sisäisesti omien prosessiensa mukaan. Tuotantoalojen ylittävät prosessit nähtiin mahdollisena, mutta samalla tuotiin esiin että konserniohjauksen vastuulla olevan prosessin eteenpäin meno ja esimerkiksi huolehtiminen siitä, ettei päällekkäisyyksiä synny.

*”Mehän kehitetään monia meidän toimintoja niin kuin prosessilähtöisesti, että me katsotaan se koko pätkä, että miten sen pitää mennä ja siitähän näkee sitten ne rajapinnat, että kenen kanssa sitä pitää sitten keskustella sitä asiaa, eikä niin, että me vaan jotenkin omaamme, joka liittyy meidän johonkin organisaatioon. Kyllähän me kehitetään sitä toimintaa prosessilähtöisesti, mutta ei me olla prosessiorganisaatio eikä kukaan Tampereen kaupungilla ole prosessiorganisaatio oikeasti enkä tiedä onko se edes tavoitteena.”*

T6

Tuotantoalojen toiminnassa ja toimintaperusteissa arvioitiin olevan myös selkeitä eroja, minkä vuoksi prosessien soveltaminen kaikille tuotantoaloille nähtiin haasteellisena ja voivan johtaa toiminnan ylihallinnointiin. Tuotantoalojen välinen yhteistyö oli tapauskohtaista, ja sen nähtiin toimivan pääsääntöisesti hyvin. Tuotantoalueiden välille on luotu esimerkiksi yhteisistä tarpeista kumpuavia projekteja, joiden kautta sektorit voivat tukea toistensa työtä ja tehtäviä. Yhteistyötä on tehty tarpeen mukaan sekä ennen toimintamalliuudistusta että sen jälkeen. Yhteistyö näyttäytyi henkilösidonnaisena, jolloin verkostoitumisen merkitys yhteistyölle korostuu. Tuotantoaloja yhteentuvien tilaisuuksien myötä näkemys tuotannon kokonaisuudesta ja muiden tuotantoalojen toiminnasta on kehittynyt. Konsernihallinto järjestää tuotantoalojen edustajille säännöllisesti foorumin, jossa heillä on mahdollisuus keskustella ajankohtaisista asioista. Prosessijohtamista käsittelevässä kirjallisuudessa on nostettu esiin vastaavan yhteistyöfoorumin merkitys kokonaiskuvan säilyttämiselle ja kehittämiselle (Murto 2001, 73–74).

Varsinaisesti organisoitumisesta ei aineiston valossa kuitenkaan voida puhua. Tuotantoalojen toiminnan eriytyminen on selkeästi nähtävissä. Tuotantoalueiden johtajat korostivat tuotantoalueiden välisiä eroja toiminnan perustana. Kritiikkiä sopimusohjausta kohtaan on esitetty aiemmassa tutkimuksessa sen joustamattomuudesta eri palvelutuotannon alojen erityispiirteitä kohtaan (Rannisto ym. 2011, 71).

Aineistolle leimallista on, että prosessit mielletään vahvasti oman tuotantoalueen lakisääteisten tehtävien kautta. Näin ollen oman tuotantoalueen rajoja ja perinteisiä instituutioita pidetään yllä

tuotantojohtajien puheessa. Esimerkiksi toimintojen kerääminen yhteen prosessilähtöisesti ja irralleen omasta tuotannosta nähtiin kielteisenä vaihtoehtona. Kuitenkin verkostoituminen tuottajapuolella muiden toimijoiden kanssa, kuten alihankkijoiden ja kaupungin liikelaitosten kanssa, on monille tuotantoalueille olennaista.

*”Aiemmin pelättiin, sitä että halutaanko tässä mennä siihen, että tulevaisuudessa olisikin sitten tällainen joku tuota prosessijohtaja, joka sitten pohtisi yleishallinnollisesti näitä asioita mutta tähän ei ole menty ja tämä nykyinen malli johon ollaan menossa se on ihan sopusoinnussa meidän tuottajien intressien kanssa, koska meillä on tietenkin, jokaisella meillä on, intressi säilyttää tuotannollisena kokonaisuutena, vaikka se tilaajan tilaus ei tulekaan meille näin koska me joudutaan tällaisessa kansallisessa raportoinnissa ja valtionosuus systeemissä ja markkinoinnissa puhumaan instituutioissa.”*

T2

Varsinaisia tarpeita laajemmalle tuotantoalueiden väliselle organisoitumiselle ei nähty. Tilaajaorganisaatio on järjestäytynyt ydinprosessien ympärille. Mahdollisuus järjestäytymiseen tilaajan ydinprosesseja vastaavalla tavalla näyttäytyi eri tuotantoalueiden näkökulmasta erilaisena. Stenvall ja Airaksinen (2009, 30) havaitsivat myös tutkimuksessaan, että vaikka poikkihallinnollinen toimintatapa on nähty toimivaksi, hyvinvointipalveluiden tehtävänalasta riippuen suhtautumisessa on keskinäisiä eroavaisuuksia. Vaikka prosessilähtöisyyden kasvua ei nähty aineiston perusteella välttämättä kielteisessä valossa, prosessiorganisaation ei nähty takaavan asiakaslähtöisyyttä. Samalla tuotantojohtajat epäilivät prosessiorganisaation mahdollisuuksia toteutua nykyisten organisaatorakenteiden ja toimintamallien puitteissa.

*”Mun mielestäni on kummallista ajattelua jos ajatellaan, että tuotannon ydinprosessit pitää olla samanlaiset kuin tilaajan ydinprosessit. Silloin ei hahmoteta oikeasti toimintalogiikkaa, ja tuotannonhan pitää organisoitua sillä tavalla, että se on kustannustehokas ja pystyy tekemään sen palvelun sille loppuasiakkaalle, joka sitä palvelua tarvitsee, mahdollisimman jouhevasti ja sille, joka häneltä sen tilaa tuottamaan sen kustannustehokkaasti ja osoittamaan mitä on tehty. Ja hyvä tuotantohan on tietenkin paljon pienemmissä palasissa kuin sen tilaajan ydinprosessit ja pystyy täyttämään sitten jonkun pätkän ja joku toinen tuottajista jonkun toisen pätkän siihen isoon tuotantoprosessiin, ja jos kuvitellaan, että halutaan tilaajan ja tuottajan ydinprosessit samoiksi niin silloin ei olla tilaaja-tuottajamallissa, silloin ollaan ihan muussa mallissa. Siinä asiakaslähtöisessä prosessissahan*

*on niin kuin koko ydin piilee siinä, että tiedetään kuka vastaa siitä koko prosessista ja kun tiedetään, kuka siitä vastaa niin sitten hankkii sinne tarvittavat palaset.”*

T6

*”Jos nähdään tarkoituksenmukaiseksi tällainen prosessiorganisaatioon siirtyminen, en mä ole siitä niin kuin vakuuttunut, että täytyykö sen juuri olla näin sillä jonkinlainen linjaorganisaatiokin joka tapauksessa tullaan tarvitsemaan ja onhan näistä prosessiorganisaatioista sitten tuolta yksityiseltäkin puolelta sitten kun niihin on menty niin niitähän jo puretaan tänä päivänä että mulle ei se prosessiorganisaatioon siirtyminen, en sitä kauhistele jos palvelukokonaisuuksien määrittelyssä päädytään, niin ok, mutta ei se mikään asiakaslähtöisyyden tae ole.”*

T1

Jos Tampereen kaupungin intresseissä on kehittyä vahvemmin kohti prosessiorganisaatiota, prosessinomistajuudesta käytävä keskustelu tulee todennäköisesti ajankohtaiseksi. Tuotantojohtajat eivät nähneet ulkopuolista prosessinomistajaa kielteisenä asiana, mutta näkemykset prosessinomistajalta edellytettävistä tiedoista ja taidoista olivat erilaisia. Toisaalta prosessinomistajalta edellytettäisiin vahvaa substanssiosaamista, toisaalta koko prosessinhallinta nähtiin substanssiasiantuntemusta tärkeämpänä prosessin johdossa. Tämä voi viitata siihen, että tuotannon näkemykset myös prosessiorganisaation kokonaisuudesta eivät kohtaa.

*”Sillä pitää olla tuota sitten äly ja kyky siihen asiaan, eli riittävä tuota substanssin hallinta. Kyllä kuitenkin näen sen niin. Jos laitetaan norsu posliinikauppaan niin kyllä se tekee paljon sirpaleita siellä. – Täytyy sitten katsoa minkä lisäarvon se tuo, jos se on vaan mediaseksikäs niin se on aika huono perustelu. Ja tavallaan että millaisilla valtuuksilla se prosessinomistaja toimisi.”*

T3

*”Olisi mahdollista rakentaa sellainen tuotantoalue jossa olisi yksi ammattijohtaja, ei hänen tarvitsisi substanssista tietää mitään, hän johtaisi, mutta sitten onkin seuraava ketkä omistaisivat jonkunhan täytyy omistaa se palvelun toteutuminen, jonkun täytyy ottaa vastuu siitä, koska laki säätelee.”*

T4

*”Yhdessä vaiheessa pelkäsin sitä että nämä prosessinomistajat saa sellaisen varsinaisen roolin ja nämä jää tänne lehdelle soittelemaan nämä varsinaiset johtajat, mutta nyt se menee niin että – hän on vaan koordinaattori, eikä esimies. Tässähän on se riski että hän haluaa vallanhimoisena päättää kaikesta mitä täällä tehdään. Tiedän että konsernihallinnossa on sellaisia jotka haluaisivat meitä samanlaiseen muottiin muiden kanssa.”*

T2

Sen sijaan laajempien tuotantokokonaisuuksien tilaamiseen tuotanto-organisaatiolta suhtauduttiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Tuottajaorganisaatiolla nähtiin olevan tähän sekä joustavuutta että mahdollisuuksia. Erityisesti kulttuuri ja vapaa-aikapalveluiden puolella korostettiin kuitenkin perinteisten instituutioiden merkitystä palvelujen tarjoajana. Näin ollen, vaikka asioita yhdisteltäisiin isompiin kokonaisuuksiin, perinteisten instituutioiden roolia palvelujen tarjoajana ei tulisi unohtaa. Tuotannon tehtäväksi nähtiin osapalojen tuottaminen tilaajan määrittelemiin prosesseihin kuin tuotannon sisäinen järjestäytyminen tuotantoalojen rajat ylittäviksi kokonaisuuksiksi.

*”Jos tilataan isompia kokonaisuuksia, silloin tuodaan niitä mahdollisuuksia että se tuotanto tekee sen oman osuutensa sen oman työnsä sitä varten mitä se on olemassa mahdollisimman viisaasti eikä niin että joku sanoo sille että mä haluan ostaa sulta tällaista ja sun pitää tehdä se näin. sen takia se isompi kokonaisuus on oikein, koska se antaa sille tuotannolle mahdollisuuden kehittää sitä omaa toimintaansa ja tehdä se mahdollisimman järkevällä tavalla. jota ei voi ohjata muuta kuin sieltä tuotannosta.”*

T6

Merkittävä osana Tampereen kaupungin toimintamallia tuotanto-organisaation näkökulmasta näyttäytyy tarve palveluiden tuotteistamiseen. Tuotantoalueilla on kehitetty uutta tuotejakoa ja täsmennetty tuoteryhmäjaottelua. Hyvinvointipalveluiden uudistamisen on aiemmin todettu saaneen vauhtia (Stenvall & Airaksinen 2009, 30). Prosessikeskusteluun liitetty tarve asiakaslähtöisen tuotantokokonaisuuksien muodostamisesta nivottiin palveluiden tuotteistamiseen. Pääasiassa tuotteistaminen nähtiin tuotantoalueilla myönteisenä asiana, sillä se tekee toiminnasta läpinäkyvämpää. Toimintamallin arvioitiin vaikuttaneen myös siihen, että kustannuksista ollaan kiinnostuneita eri tavalla kuin aikaisemmin. Tuotteistaminen on tuonut mukanaan myös sen, että palvelusta on tullut aiempaa konkreettisemmin määriteltävissä oleva.

Samalla tilaaja-tuottajamallin ja tuotteistamisen nähtiin lisänneen työmäärää ja byrokratiaan tuotannossa. Jollain aloilla myös tuotealuejaottelu on koettu keinotekoisena. Aiemmin on havaittu tuotteistamisen tapahtuneen organisaatiokohtaisesti. Tuotteistaminen on keskittynyt olemassa olevaan toimintaan. Tästä voidaan päätellä, että asiakaslähtöiset tuotteet eivät toistaiseksi ole näkyneet vielä merkittävästi tuotannon arjen työssä. (Stenvall & Airaksinen 2009, 123.) Palvelu näyttäytyi tuotantojohtajille ensisijaisesti tuotteena. Tuottajien näkemykset palvelusta ja tuotteesta eroavat kuitenkin osittain toisistaan.

*”Palveluhan on myöskin tuote. Nehän eivät ole mitenkään vastakkaisia tai toisiaan poissulkevia asioita, että palvelu on nykyään enemmän tuote kuin ennen mutta se on ihan yhtä paljon palvelu kuin ennen. Ellei jopa enemmänkin.”*

T6

*”Tuote ja palvelu, näitähän on väännetty 20 vuoden aikana erilaisiin kuoseihin, mutta siis se että kun meitä on vaadittu tuotteistamaan ja meillä on tietty tuote niin kyllähän me niin kuin kokonaispalveluhan me tehdään.”*

T3

Tuotteistamisella on nähty keskeinen rooli tilaajan ja tuottajan välisissä keskusteluissa. Aiemmassa tutkimuksessa on todettu tarkasti määriteltujen palvelukokonaisuuksien ja niihin liitettyjen kustannusten vaikuttavan neuvotteluihin. Selkeästi tuotteistettuja palveluita on nähty helpommaksi johtaa sopimusohjauksen puitteissa. Mielenkiintoista on, että samassa tutkimuksessa on todettu myös, että ”suuret palvelukokonaisuudet saattavat tehdä tilaaja-tuottajaneuvotteluista turhauttavia, vaikeasti ohjattavia ja jättävät käytännön päätösvallan palveluista tuottajille.” (Stenvall & Rannisto 2011a, 20) Aineiston perusteella voidaan päätellä, että suurempien tuotekokonaisuuksien tilaaminen näyttäytyisi tuottajille toiminnan kehittämisen mahdollistavana ja antaisi tilaa tuottaa tilattuja palveluita asiakaslähtöisesti.

## **6.2.2 Asiakas**

Asiakaslähtöisyyteen suhtauduttiin tuotantoalueilla osittain varauksellisesti. Eräs tuotantojohtaja mainitsi, että organisaatiollisilla muutoksella ei pystytä todellisuudessa vaikuttamaan asiakaslähtöisyyteen niin paljon kuin yleisessä keskustelussa oletetaan. Toimintamallin muutoksen myötä palvelun sisällön ei koettu sinänsä muuttuneen, mutta ajattelun palvelun takana nähtiin osittain kehittyneen kohti vahvempaa asiakaslähtöisyyttä. Samalla kuitenkin tuotiin esiin, että



ajattelu olisi kehittynyt asiakaslähtöisempään suuntaan huolimatta siitä, olisiko kaupunki ottanut käyttöön uuden toimintamallin vai ei. Aiemmassa tutkimuksessa on todettu, että malli ei sinänsä kyseenalaista kansalaisten osallistumista poliittiseen prosessiin. Tilaajalautakuntien poliittisuus parantaa palveluiden tilaamisen edustuksellisuutta kansalaisten näkökulmasta. Toisaalta toimintamallissa ei ole rakenteita, joissa edustuksellisuutta tuettaisiin ja kansalaisten mahdollisuudet osallistua poliittisten kysymysten asetteluun taattaisiin. Samalla pitää kuitenkin huomioida toimintamallin jatkuva kehitys ja erilaiset projektit, joissa kansalaisia on sisällytetty vahvemmin osaksi julkista hallintoa. (Häikiö 2007, 152.)

Palvelun kehittäminen lähtökohdaksi nimettiin aineiston perusteella asiakas ja se miten asiakas kulkee palveluprosessissa. Tuotantoaloilla korostui erityisesti taloudellisten resurssien tuomat reunat toimintaedellytysten parantamiselle. Resurssit menevät osalla tuotantoaloista tiloihin ja vakituisen henkilöstöön, jolloin resursseja ei jää tuottaa ja kehittää varsinaista palvelua asiakaslähtöisyyden näkökulmasta. Samalla palvelun kehittämisen osalta nähtiin olennaiseksi se, että sisältöä pystytään miettimään asiakkaan toiveiden kannalta.

*"No, se on meillä tilaajalautakunta. Tilaajalauta, muutama virkamies, ne ovat kaukana meidän toiminnasta. Me joudutaan pyörittämään se ja järjestämisvastuu on siellä ja käytännössä me sen toteutamme. Ja tämä aiheuttaa koko ajan tätä kitkaa ja epäselvyyttä, ja kuntalainen on pihalla kuin lumiukko. Ei ymmärrä tästä tietenkään mitään, mikä on tilaaja ja mikä on tuottaja kun nämä ovat tottuneet pelaan muilla termeillä."*

T4

*"Tavallaan jos ajatellaan sitä, että me ollaan pyritty tällaisesta pystyssä olevasta siilo-organisaatiosta näihin niin kuin vaakaprosesseihin niin se on ehkä pikemminkin mennyt niin, tavallaan nämä prosessien hallinta on korostetusti sitten kuitenkin tilaajan vastuussa ollut ja se on ehkä sitten edennyt sitä kautta."*

T3

Varsinaisesta asiakaslähtöisestä palvelulogiikasta ei voida palveluiden kehittämisen yhteydessä vielä kuitenkaan puhua. Tämä edellyttäisi, että palveluiden kehittämisessä omaksuttaisiin arvopohjainen lähestymistapa, jossa asiakkaan tarve määritteli palvelun toteutuksen.

*”Kyllähän tämä toimii aika asiakaslähtöisesti. – Kyllä katsoisin sitä kautta sen asiakaslähtöisyyden myös että asiakkaalta kysytään [palautejärjestelmien kautta].”*

T3

*”Me seurataan koko ajan asiakastyytyväisyyttä. – Kyllähän me toimitaan hyvin pitkälti professioiden sanelemassa järjestyksessä, että tuotannolle henkilöstö ei ole resurssi vaan henkilöstö kertoo – koska he ovat saatavilla ja toiminta suunnitellaan sen pohjalta.”*

T5

Asiakaslähtöisyyttä määriteltiin haastatteluissa vahvasti asiakastyytyväisyyden ja sen mittaamisen kautta. Tämä viittaa aiemmassa tutkimuksessa tehtyihin havaintoihin, joiden mukaan asiakaslähtöisyyden laatukriteerit eivät ole vielä kaikilta osin kehittyneet (Stenvall & Airaksinen 2009, 76). Palveluprosessin kehittäminen yhdessä asiakkaan kanssa ei nouse tuotannonjohtajien puheessa keskeiseen asemaan. Asiakaslähtöisyyden malli ja prosessiajattelu onkin nähty keskeneräisimpänä osa-alueena Tampereen toimintamallissa, vaikka asiakkaan tarpeita pohditaan aiempaa enemmän (Stenvall & Airaksinen 2009, 75).

*”Mä näen asiakaslähtöisyyden sillä tavalla että se itse palvelu kun se tuotetaan niin tuotetaanko se asiakaslähtöisesti niin kyllä se tietysti on meidän vastuulla. Siis tuotannon vastuulla, se vastuu mille ryhmälle ja missä laajuudessa, niin se on tilaajalla, mutta onko se palvelu asiakaslähtöistä niin mehän sen palvelun tuotamme ja mehän siitä vastaamme. -- Asiakaslähtöisyyttähän nyt tuota mitataan säännöllisestikin, minusta yksi tapa jos puhutaan asiakaslähtöisyydestä on tehdä asiakastyytyväisyys kyselyitä. – On tietysti kahdenlaista tyytyväisyyttä ja tyytymättömyyttä, yksi on tietysti se että onko sitä palvelua riittävästi saatavilla, noin niin kuin määrällisesti niin siitä tietysti, jos siihen on tyytymättömyyttä jonkun palvelun osalta niin siitä tietysti vastaa tilaaja että ruvetaanko sitä lisäämään vai ei. – Jonothan kuuluvat tilaajalle – Jos ollaan tyytymättömiä tapaan jolla palvelua saadaan niin on tietenkin meidän vastuulla, lähteä miettimään että millä tavalla palvelun laatua saadaan paremmaksi, siitä me ollaan tietenkin vastuussa.”*

T1

### 6.2.3 Tuotannon rooli

Tampereen kaupungin toimintamalli näyttäytyi samaan aikaan sekä tuotanto-organisaation asemaa helpottavana että työmäärää lisäävänä.

*”Tämä tilaaja-tuottajamalliin tämä sopimusohjaus mikä tähän tuli niin sehän tätä on paljon radikaalimmin muuttanut. Oman tuotannon organisointitapoja on muutettu vuosien varrella milloin mihinkin suuntaan. – Siinä mielessähän se on helpottanut että nyt me jotka täällä vastataan tästä omasta tuotannosta niin mehän vastaamme vaan siitä että me tuotamme sopimusten edellyttämällä tavalla sen mitä meiltä niin kuin edellytetään. – Siinä mielessähän se on helpottanut, että meidän ei tarvitse, me emme ole vastuussa siis niin kuin siitä palvelutarpeen arvioinnista niin kuin ennen vanhaan. – Sikäli meidän asema on muuttunut tiltu mallissa, mehän emme ole enää itseoikeutettu palveluntuottaja ihan niin kuin näissä julkisen palvelun perusmalleissa, missä ennen lähdettiin lähtökohtaisesti siitä että kunta tuottaa.”*

T1

Tuotannon äänen nähtiin selkeästi vähentyneen toimintamallin myötä. Aiemmin tuotannon näkökulma koettiin liikkuvan paremmin konsernihallinnolle palvelutuotannonjohtajien kautta. Nykyisen toimintaympäristön heikkoutena nähtiin, ettei tuotannolle ole selkeää kanavaa, joilla asioita voitaisiin viedä konsernihallintoon. Vaarana on, että tuotantopuolen substanssiosaaminen ja käytännön haasteet jäävät päätöksen teon pohjana käytettävässä tiedossa taka-alalle, mikä puolestaan heikentää tuotannon toimintaedellytyksiä ja heikentää toimijoiden välistä luottamusta.

*”Että nyt jää se kuulluksi tuleminen, kyllä mä sen ymmärrän että kuulluksi tuleminen ei tarkoita että saan tahtoni läpi, mutta nyt ei tulla kuulluksi aina. Ja se on minusta se huono asia. – Se olisi heidänkin etunsa. Säälin sitä poliittista päätöksentekijää jos hän saa yksipuoleisen informaation niin hänän tekee päätöksen aina sen pohjalta. Sehän tämä riski on.”*

T4

Aiemmassa tutkimuksessa on myös havaittu, että tuotannon yhteydet konsernihallintoon ovat heikentyneet ja tietoisuus konsernihallinnon linjausten taustoista on tuotannossa vähentynyt (Stenvall & Airaksinen 2009, 45). Lisäksi tutkimuksessa on havaittu, että tuotannon edustajien voimattomuuden tunne on kasvanut (Stenvall & Rannisto 2011a, 18).

Konsernihallinnon intressiksi määriteltiin aineistossa vahvan tuotannon takaaminen, mikä nähtiin ristiriitaisia tuotannon äänen vähenemisen kanssa. Tuotannon tila toteuttaa toimintaansa mallin puitteissa koettiin myös verrattain kapeaksi.

*”Että eihän johtamisen tilaa mikään hirveän laaja tässä ole. Että me saadaan niin kuin olla mukana ja pystyy tavallaan niin kuin välillisesti vaikuttamaan jos ajattelee sitä toimivaltaa niin tällainen operatiivinen toimivaltahan on kuitenkin niin kuin jonkinmoinen. On se nyt ollut laajempikin yhdessä vaiheessa. -- niin tällaisessa substanssissa me pystytään hyvinkin vahvasti toimimaan, mutta kyllä tällainen kun perinteisesti puhutaan johtamisen tilasta niin on siellä sellaisia elementtejä jotka voisi sitten pohtia kuuluvatko ne sitten ovatko ne sitten tilaajan vai tuottajan maastossa.”*

T3

*”Aika tärkeä on tämä mikä on niin kuin tuotantoalueiden ja sitten konsernihallinnon suhde, ja niin kauan kun konsernihallinto pyrkii säätelemään hyvin pitkälle esimerkiksi henkilöstöhallinnon ratkaisuja, esimerkiksi tällaisia niin kuin palkkaus ja palkitsemiskysymyksiä, rekrytointikysymyksiä, kun tämä on aika tärkeä osa tätä resurssipohdintaa niin kauan ei voi tehdä sitten sellaisia isoja ratkaisuja ja pitää odottaa että hyväksyvätkö ne tämän ja tämän. Ymmärrän että kaupungilla on oltava tällaisia tiettyjä periaatteita noudatetaan mutta luulen että kun vuonna 2012 siirrytään tähän tasebudjetointiin niin varmaan tulee kun näiden tuotantoalueiden itsenäinen vastuu kasvaa niin sitä kautta tulee vielä toimintavapauksia jotka tavallaan liittyy tähän strategiseen suunnitteluun mutta samalla tällaiseen taktiseen suunnitteluun.”*

T2

Reunaehdot tuotannon toiminnalle koettiin haasteellisiksi myös johtamisen näkökulmasta. Julkisessa hallinnossa tuotannon johtotasolla ei ole mahdollisuuksia käyttää yksityiselle sektorille ominaisia malleja, kuten palkitsemisjärjestelmiä, vaikka lähtökohtaisesti toimintamallissa halutaan kilpailla vapaiden markkinoiden kanssa ja soveltaa yksityiseltä sektorilta poimittuja menetelmiä.

Konsernihallinto on saanut kritiikkiä myös aiemmassa tutkimuksessa. Konsernihallinnon yksiköt ovat toimineet tuotannon näkökulmasta osin koordinoimattomasti. Samalla tuotannon näkökulmasta sisäiset palvelut ovat edeltä käsin annettuja, minkä vuoksi tuotannolla ei ole

juurikaan vaikutusmahdollisuuksia sisäisiin palveluihin. Tämän on koettu heikentävän tuotanto-organisaatioiden itsenäisyyttä. (Stenvall & Airaksinen 2009, 65)

Tuotantojohtajat arvioivat myös tilaajien vaatimukset osittain epärealistisina. Koska tilaajan intressissä on toteuttaa taloudelliset kavennukset siten, että asiakkaan saama palvelu ei kärsi, joudutaan tuottajan ja tilaajan välisissä neuvotteluissa ristiriitaisiin tilanteisiin sen suhteen mikä on käytännön toteutuksen näkökulmasta mahdollista ja mikä ei. Turhautumista järjestelmää kohtaan on aiheuttanut aiemman tutkimuksen tulosten mukaan sellaisten sopimusten tekeminen tilaajien ja tuottajien välillä, joiden toteuttaminen tiedetään jo sopimuksen teko vaiheessa mahdottomaksi (Stenvall & Rannisto 2011a, 19).

*”Mulla on kyllä tätä virkamiesvaltaa ihan riittävästi, mutta sitten kun mentäisiin niihin oikeisiin asioihin niin se loppuu tasan tarkkaan koska se on tähän tulee luottamusmieselimet kehiin. Niinhän se on joka kunnaassa. Aika tuskaista on ajatella koska väitän että tuota tässä asiantuntemus jyrätään. Kyllä se muissakin kunnissa on jyrätty, mutta ihmettelen vähän sitä että onko meillä varaa siihen pitkässä juoksussa. Minun mielestäni ei ole varaa.”*

T4

*”Tämä tiltu-malli on. ehkä me aikaisemmin jouduttiinkin ajattelemaan enemmän tällaisia kaupungin yleiseen kehitykseen liittyviä kysymyksiä, strategisia kysymyksiä, nyt meidän on pakko yrittää opetella ajattelemaan sitä tuotantoa ja se ei kyllä ole helppo juttu. Kun tuotantostrategiaa alettiin tehdä niin kyllä me niin kuin helposti mennään siihen että aletaan katsoa sitä koko kaupungin näkökulmasta, myös yksityisiltä tilattavien palveluiden kannalta, mutta vähitellen ollaan yritetty totutella siihen että se on sen meidän oman tuotannon on meidän ykkösjuttu.”*

T2

Edellä olevat näkemykset viittaavat siihen, että tuotannon mahdollisuuden palveluiden kehittämisessä ja suunnittelussa ovat tuotannon näkökulmasta verrattain vähäiset. Tuotannolla olisi selkeästi myös halukkuutta soveltaa substanssiasiantuntemustaan vahvemmin palvelujen kehittämiseen. Tässä mielessä tuotannon vastuu ja rooli on supistunut toimintamallin myötä. Kun tarkastellaan toimintamallia kokonaisuutena, tuotannon roolin muutos on olennainen osa kokonaisuutta, jossa tilaajalla on suurin vastuu kuntalaisten palvelutarpeisiin vastaamisessa.

Tuottajien, tilaajien ja konsernin edustajien on aiemminkin todettu tarkastelevan asioita erilaisista rooleista ja näkökulmista käsin (Stenvall & Rannisto 2011a, 17).

*”Lähtökohtaisesti ostaja määrittelee mitä haluaa, mutta homma ei mene ihan näin, tuotteen tekijä paremmin pystyy tietyissä tilanteissa sanomaan, miten palvelua pitäisi kehittää. Palvelun tuottaja pystyy tietyistä näkökulmista tietämään palvelun tarpeen paljon paremmin kuin tilaaja, joten substanssin pitää olla määrittämässä, miten kehitetään, mutta tilaajalla on rahat”.*

T6

Palveluiden kehittämisen näkökulmasta pitkäjänteinen yhteistyö tilaajan ja tuottajan välillä on olennaista. Asiakslähtöisyyden voidaankin nähdä olevan aineiston perusteella tuotannon näkökulmasta kaksisuuntaista. Toisaalta palveluita kehitetään poliittisen ulottuvuuden kautta, jolloin kuntalaisten näkemykset toteutuvat tilaajalautakunnan kautta, jota erityisesti apulaispormestareiden rooli vahvistaa. Demokraattiseen päätöksentekoon pohjautua asiakslähtöisyys näkyy tätä kautta tuotannossa palvelusopimusten kautta. Samaan aikaan asiakslähtöisyys tarkoittaa tuotannossa omien prosessien kehittämistä tuotannolle asiakasrajapinnan kautta tulevan palautteen ja asiantuntemuksen kautta. Näin ollen sekä ylhäältä että alhaalta tuleva asiakasnäkökulma ja niiden mahdolliset ristiriidat hankaloittavat tuotanto-organisaation roolia kaupungin toimintamallissa.

Kuten edellä esitystä käy ilmi, aineiston valossa tilaajan, konsernihallinnon ja tuottajan välinen kolmio ei vielä toimi täysin vuorovaikutuksellisesti, jolloin palveluita voitaisiin kehittää aidosti asiakslähtöisesti. Mallin moniulotteisuuden vuoksi Tampereen kaupungin toimintamallissa ja erityisesti sen kehittyessä on katsottu tarvittavan moniäänistä tai jaetun johtajuuden kulttuuria. Tämän kulttuurin muotoutumisen on kuitenkin nähty olevan vielä kesken, mikä on heijastunut muun muassa suhtautumisensa johtoryhmään. Johtoryhmää ei mielletty niinkään strategisena suunnan näyttäjänä vaan hallinnollisten asioiden käsittelijänä. (Hakari 2013a, 55.)

Aiemmassa tutkimuksessa palveluiden kehittämisen on todettu olevan Tampereella monipuolista. Hyvinvointisektorilla on kuitenkin vahvoja ammatillisia rooleja, mikä saattaa johtaa siihen että toimintaa kehitetään ammatillisiin lähtökohtiin tukeutuen, mikä saattaa poiketa järjestelmän tasolla olevista lähtökohdista. (Stenvall & Airaksinen 2009, 28–29.) Tämä tuli myös esiin

aineistossa, jossa osa tuotannonjohtajista korosti ammatillisuuden merkitystä tuotantoalan kehittämisessä.

Palveluiden kehittäminen on sekä tapaus- että hankekohtaista. Toisaalta kehittämiselle on määritelty myös strategisia suuntaviivoja. (Stenvall & Airaksinen 2009, 29.) Strateginen johtaminen on toimintamallissa sidottu tilaajan näkemyksiin, joissa puolestaan välittyy koko kaupungin strategiset suuntaviivat ja valtuuston tekemät päätökset ja linjaukset. Tuottajaorganisaatiolla itsellään nähtiin olevan pääsääntöisesti verrattain vähäiset mahdollisuudet strategiseen johtamiseen. Johtokunnan hyväksymän tuotantostrategian nähtiin lähinnä lautakuntien tekemien strategioiden vahvistamisena. Tuotannon näkökulmasta strategiatyö on ylhäältä alas suuntautuvaa sen sijaan, että johtokunta nähtäisiin toimijana, jolla on konkreettisia mahdollisuuksia tehdä strategisia linjauksia ja johtaa strategian avulla. Tuotantostrategian tehtäväksi nähdään jääneen pitkälti niiden keinojen luettelointi, joilla vastataan tilaajan esittämiin vaatimuksiin.

### 6.3 Toimintaympäristö

*”Perustoimintamalli mikä on Tampereella suurista kaupungeista ensimmäisenä se on siis tämä tiltu-malli, mun mielestäni se malli on nyt tullut jäädäkseen, koska se nyt on kuitenkin se malli joka mahdollistaa nykyään puhutaan palvelujen monituottajamallista ja niin edelleen että niin tällaisessa tiltu mallissa se on ainoa malli toteuttaa että päästään arvioimaan onko se kunta joka tuottaa vai joku muu kumppani. En tämän perusmallin osalta itse asiassa sitten näe vaihtoehtoja.”*

T1

#### 6.3.1 Toimintamallin kehitysvaiheesta

Toimintamallin yhdeksi keskeiseksi jännitteeksi on aiemmassa tutkimuksessa havaittu eri toimijoiden välillä näkemys toimintamallin kehityksen suunnasta ja siitä, kuinka sitovasti luodun mallin pitäisi toimia (Stenvall & Airaksinen 2009, 42). Tuotantojohtajat arvioivat kaupungin toimintamallin kokonaisuudessaan vielä keskeneräisenä. Erityisen ongelmalliseksi nähtiin tilaaja-tuottajamallin keskeneräisyys. Tuotantoaloilla viitattiin siihen, että toimintamallia ei ole viety kokonaisuudessaan läpi mikä asettaa tuottajalle toimintaan haittaavia reunaehtoja ja tekee mallista keinotekoisien.

*"Tämä tilaaja-tuottajamallihan on vaan tällainen kustannuksellinen leikki. Ei meille oikeasti synny tuotteita joita me myytäisiin, se on keinotekoista. -- Meillähän tilaaja sanoo, että tällä rahalla meillä on ostaa ja tällä rahalla teidän on tehtävä se juttu. Plus sitten tässä on reunassa sitten vielä näitä sivutekijöitä, jotka eivät ole suoraan tätä tilaaja-tuottajamallia, mutta tätä toimintaa. Me sitten alihankimme palveluita tällaisilta palvelukeskusilta tai kaupungin omilta liikelaitoksilta ja siellä ilmoitetaan monopolihinnat niin kuin Alkossa, että ei sekään ole aitoa sopimusta, aitoa sopimuksen tekoa koska juuri hinnoista neuvotellaan."*

T4

*"Ja tuota rakennuspääoman täytyy kuolettaa ja niin edelleen, mutta tällainen kustannusrakenteen kilpailuttaminen ja läpinäkyvyys ei niin kuin tässä ei, nyt me tietyllä tapaa leikitään markkinataloutta mutta tuota sitä ei oo vedetty läpi organisaation ja se tekee oikeastaan kaupungin kaikella palvelutuotannolle tietysti sitten haasteelliseksi sen sitten että sitä on hyvin vaikea myöskin verrata siihen että mitä niin kuin tuollainen markkinaehtoinen tuottaminen sitten lopulta olisi. -- Tavallaan tän voi niin kuin lyödä tota ihan reilusti toi tunnustaa se että me maksetaan liikaa aterioista sen takia koska kaupunki haluaa työllistää olemassa olevan henkilöstön ja tuota ne tarvii sen miljoona kaksisataa tuhatta pystyäkseen siihen ja tehdäkseen sen niin että se jengi joka on siellä töissä niin pysyy töissä ja arvioidaan näitä tehostamisia sitten luonnollisen poistuman kautta.."*

T3

Haasteelliseksi koettiin sekä tilaajien että tiettyjen palvelujen tuottajien monopoliasema, johon kaupungin sisäinen palvelun tuotanto on sidottu. Tämän koettiin heikentävän oman tuotannon kilpailu mahdollisuuksia ja asemaa suhteessa vapailla markkinoilla toimiviin yrityksiin. Toisaalta ongelman taustana nähtiin myös kaupungin organisaatioiden ja toimijoiden kokemattomuus palvelujen ja tuotteiden ostamisesta ja tuottamisesta.

*"Tämähän on niin kuin vähän toispuoleinen ja nilkuttava tämä tilaaja-tuottajamallina sen takia että meillä on yksi ostaja, monopolioistaja joka ei ole koskaan markkinoita tervehdyttävä asia ihan yhtä lailla kuin vain yksi monopoli tuottaja ei ole markkinoita tervehdyttävä asia ja se kyllä meidän mielestä näkyy. Me ollaan niin riippuvaisia sen yhden tilaajan näkökulmista ja tulevaisuuden näkemyksistä ja näin ollen me ollaan niin riippuvaisia siitä mitä kuvitellaan Tampereelle tapahtuvan mutta jos me tuotettaisiin näitä palveluita jollekin muulle kunnalle, niin silloin me saataisiin paljon laajempi näkemys mitä maailmalla*



*tapahtuu tällä markkina-alueella jolloin me saataisiin paljon enemmän inputia mihin suuntaan meidän pitää kehittää meidän toimintaa, koska se on nyt vähän niin kuin munat yhdessä korissa ja sitten jos tämä yksi tilaaja tekee jotakin päätöksiä silloin meidän työkalut vastata siihen ovat pienet.”*

T6

### **6.3.2 Vaihtoehtoiset kehityssuunnat**

Tuotantoalojen soveltuvuudessa tilaaja-tuottajamalliin nähtiin olevan tuotantokohtaisia eroja. Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallin soveltamisesta kaikille tuotannonaloille on pohdittu eri yhteyksissä (kts. esim. Harisalo & Rannisto 2011; Stenvall & Airaksinen 2009, 30). Osissa tuotantoaloja nähtiin tarve kehittää toimintamallia selkeämmin tuotantoalueiden piirteet huomioon ottavaksi, sen sijaan, että mallia sovellettaisiin samalla tavalla kaikilla tuotantoaloilla. Tuotantoaloja ohjaa sekä lakisääteiset että muut asetetut reunaehdot.

Samalla nostettiin esiin tilaajamallin sopimattomuus, mikäli julkista palvelun tuotantoa halutaan kehittää kohti yksityisen sektorin malleja. Kunnan palvelutuotannon nähtiin ajautuvat monilla aloilla ongelmiin kilpailussa yksityisen sektorin kanssa. Yhtenä suurimpana syynä tähän on kunnallisen toimintaympäristön mukanaan tuomat poliittiset ja taloudelliset reunaehdot tilaajamallin ohella.

*”-- jos ajatellaan niin sehän niin kuin paradoksaalinen asia, yrityksessä tai missä tahansa konsernissa, että sä lähdet kilpailuttamaan sisäistä tuotantoa ulkoisen tuotannon kanssa.— Jos tämä tehtäisiin avoimesti missä tahansa kaupungissa niin kuntasektori katoaisi markkinoilta alle kahden vuoden.”*

T5

Prosessiajattelun nähtiin jalkautuvan ajankuluessa yhä paremmin osaksi palveluiden tuotantoa ja organisaatiota. Edellytyksenä tähän nähtiin muun muassa toimintamallin onnistunut jalkauttaminen organisaatiossa. Samaan aikaan toimintamallin jalkauttamisen kaupungissa on kuitenkin nähty epäonnistuneen työntekijätasolle asti toistaiseksi. Yhtenä oleellisena tarpeena tulevaisuuden kehityssuunnille nähtiin suunnittelun pitkäjänteisyys, jonka nähtiin nykytilanteessa jäävän verrattain heikoksi.

*”Näkisin pikemminkin niin että se olisi viety sitten sillä tapaa vielä vapaammaksi, että jo ohi menneen siirtymäajan jälkeen tuotanto saisi sitten järjestellä sen tuotantokokonaisuuden vapaammin kuin mitä se nyt sitten oikeastaan saa mutta sitten vapaus toisi myös vastuun. eli siellä olisi sitten selvästi valtaa omistava toimielin johtamassa sitä toimintaa. -- Edellytykset toiminnan suunnittelulle kantaisivat selkeästi pidemmälle. Kyllähän ne tietysti nytkin ja tämän kaltaisia sukelluksia ei toivon mukaan tämän tästä tule. Tälle olisi tietysti leimallista että jouduttiin tekemä hätä liikkeitä.”*

T3

*”Tuotannon organisointi, kuinka se tehdään, mun mielestäni se on vähän sellainen kysymys ettei me niin kuin sitä tässä meidän toimintamallissa voisi niin kuin ehkä vielä lisätä siis tuotannon vapautta toimia meille ehkä on vielä vähän hämää että tilaaja pyrkii niin kuin vaikuttamaan tuotannon tällaisiin organisoitumiskysymyksiinkin. Minusta tämä prosessiorganisaatioon siirtyminen on hyvä esimerkki että siitä on niin kuin aloitteellisempi toi tilaaja, eihän heille oikeastaan pitäisi kuulua se että millä mallilla ne tuotetaan ne palvelut kun ne vaan tuotetaan mitä on sopimuksessa niin kuin määritelty.”*

T1

Uudessa julkisessa hallinnan näkökulmasta julkisten palvelujen tuotanto tulisi toteutua eri toimijoiden verkostoissa, joiden toimintaa suunnataan poliittisuuden kautta asiakaslähtöisesti. Tilaaja-tuottajamallin verkosto-ominaisuudet on aiemmassa tutkimuksessa jaettu kolmeen osioon, jotka koostuvat palvelutuottajien, tilaajan ja tuottajan välisestä ja tilaajan verkostosta (Saarelainen & Virtanen 2010, 148).

## 7 Johtopäätökset

Tämän tutkielman tavoitteena on ollut täydentää aiempien Tampereen kaupungin hallinnosta tehtyjen tutkimuksien tuloksia tuotanto-organisaatioon keskittyvällä tutkimuksella. Tutkimustehtävä jaettiin johdannossa kahteen tutkimuskysymykseen: *Millaisena tuotantojohtajat näkevät Tampereen kaupungin toimintamallin? Miten tuotantojohtajat arvioivat toimintamallia?* Tampereen kaupungin toimintamallia tarkasteltiin uuden julkisen hallinnan näkökulmasta kokonaisuutena, johon liittyy sekä poliittisen ohjauksen vahvistaminen pormestarimallilla, palvelutuotannon järjestäminen tilaaja-tuottajamallissa ja asiakaslähtöinen prosessiajattelu.

Tutkimuksen ensimmäisenä keskeisenä tuloksena on, että toimintamalli näyttäytyy tuotanto-organisaatioille useiden reunaehtojen kautta. Näillä kaikilla reunaehdoilla on vaikutuksia toimintamallin soveltamisessa käytäntöön. Reunaehdot määriteltiin tuotannonjohtajien puheessa sekä taloudellisiksi, poliittisiksi, lainsäädännöllisiksi että organisaatorakenteellisiksi, jotka on koottu taulukkoon 2.

**Taulukko 2.** Keskeiset havainnot palvelutuotannon reunaehdoista

Reunaehto	Keskeiset havainnot
Taloudelliset reunaehdot	<ul style="list-style-type: none"><li>• epärealistisiksi koetut palvelutuotannolle asetetut haasteet</li></ul>
Poliittiset reunaehdot	<ul style="list-style-type: none"><li>• tarve suunnittelun pitkäjänteisyyteen</li><li>• poliittisen johtamisen epätasaisuus organisaatiotasolla</li></ul>
Lainsäädännölliset reunaehdot	<ul style="list-style-type: none"><li>• lain määrittämien tehtävien ristiriidat suhteessa toimintamallin odotuksiin</li></ul>
Organisaatiolliset reunaehdot	<ul style="list-style-type: none"><li>• omistajaohjauksen jäsentymättömyys</li><li>• sopimusohjauksen haasteet</li></ul>

*Taloudelliset reunaehdot* liittyvät muun muassa tuotantoalueille esitettyinä epärealistisiksi koettuina vaatimuksina ja ristiriitaisina näkemyksinä siitä, mikä on mahdollista tuottaa kyseisessä taloudellisessa ilmapiirissä. Johtamisen näkökulmasta tämä näyttäytyi muun muassa sopimusohjauksen yhteydessä havaituissa haasteissa. Saarelainen ja Virtanen (2010, 142) viittaavat samaan ilmiöön pohtiessaan ohjaustehtävän, joka edistäisi palvelujen rakentamista

asiakkaiden kannalta tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi, toteutumista tilaajan ja tuottajan tehtävissä.

*Poliittisilla reunaehdoilla* viitataan tuotantojohtajien näkemykseen tempoilevista piirteistä, joita poliittisuus tuo tilaaja-tuottajamalliin. Yhtenä keskeisenä kehittämistarpeena nähtiinkin suunnittelun pitkäjänteisyyden parantaminen. Osalla tuotantoaloista oli myös selkeä tarve saada enemmän substanssiasiantuntijoiden näkemyksiä osaksi tilaajalautakunnan ja konsernihallinnon päätöksentekoa. Toisaalta apulaispormestarien rooli tilaajalautakunnan puheenjohtaja nähtiin kuntalaisten näkemysten vahvistumisena kaupungin organisaatiossa. Paineet politiikan ja hallinnon suhteen vahvistumisesta erottuivat tuotannonjohtajien puheessa. Poliitiikan nähtiin tulleen aiempaa lähemmäksi, mutta samalla hallinnon rajoista haluttiin pitää kiinni. Vaikka viitteitä toimintamallin kehittymisestä kohti uuden julkisen hallinnan lähtökohtia on tästä näkökulmasta, tilaaja-tuottajamallin lähtökohdat tilaajan ja tuottajan erottamisesta luovat reunaehdot tälle kehitykselle. Uuden julkisen hallinnan viitekehyksestä olennaista on toimijoiden välinen vuorovaikutus. Näin ollen palvelun tuottajan asiantuntemus ja vastaanottavuus ovat olennaisen tärkeitä palvelun onnistumiselle. (Osborne ym. 2012, 5-6.)

*Lainsäädännölliset reunaehdot* rajoittavat ja ohjaavat tuotantoalojen toimintaa. Tuotantoalojen välillä on myös selkeitä eroja siinä, kuinka paljon niiden toimintaa määrittelee lainsäädäntö. *Organisaation rakenteelliset reunaehdot* tuovat tuotantoon omat haasteensa. Tuotantoalueiden odotukset konsernihallinnolta poikkeavat toteutuneesta toiminnasta. Konsernihallinnon toimintamalleja pidettiin osittain riittämättöminä ja koordinoimattomia. Johtamisen koettiin käytännön tasolla pysyneen verrattain samanlaisena kuin ennen toimintamalliuudistusta. Samaan aikaan kuitenkin sopimusohjauksen koettiin muuttaneen johtamista. Osalle tuotantoaloista johtamisen muutos puolestaan konkretisoitui käytännön tasoa enemmän ideologisenä muutoksena. Suurimpana reunaehtona on toimijoiden välinen työnjako, mutta myös näkemys toimintamallin keskeneräisyydestä. Havainto tukee aiemmassa tutkimuksessa tehtyä havaintoa sopimuksellisuuden onnistumisen edellytyksistä. Sopimuksellisuuden onnistumisen on nähty perustuvan selkeään näkemykseen tilaajan ja tuottajan rooleista (Saarelainen & Virtanen 143).

Tuotantoalat kokivat monopoliasemassa olevien toimijoiden sitovan merkittävästi kaupungin sisäistä tuotantoa, mikä tekee toimintamallista osittain keinotekoisena ja heikentää tuotantoalojen mahdollisuutta toimia heiltä odotetulla tavalla. Aiempi tutkimus tukee tulkintaa toiminnan

reunaehdoista. Tutkimuksessa on havaittu, että reunaehdoja tilaajien ja tuottajien välille luovat myös kaupunginvaltuusto ja konserni. Tilaajien ja tuottajien välisten neuvotteluiden tehtävänä on sopia resurssien kohdentamisesta ja suoritteista (Stenvall & Rannisto 2011a, 20).

Tuotantoalueiden voidaan nähdä tuottavan myös itse reunaehdoja toiminnalleen. Tämän tutkielman aineiston valossa, tuotantoalat pitävät vahvasti kiinni omasta sektoristaan ja ammatillisesta substanssistaan. (kts. myös Stenvall & Airaksinen 2009, 40.) Yhteistyö eri tuotannon aloilla näyttäytyi tapauskohtaisena ja konsernihallinnolta ja tilaajalta odotettiin linjauksia tuotantoalueiden rajat ylittävissä prosesseissa. Jos toiminta-ala on vahvasti rajattu, toiminnan reunaehdoja paljon ja ylhäältä alaspäin suuntautuva ohjaaminen keskeistä, aidon asiakaslähtöisen toimintamallin luominen on haasteellista. Myös Stenvall ja Airaksinen (2009, 41) ovat havainneet tutkimuksessaan kaupungin toimintakulttuurin olevan jossakin määrin sisäänpäin kääntynyt. Nämä havainnot eivät kuitenkaan tarkoita, että palveluita ei kehitettäisi tuotantoalueilla. Tuotantoalueiden sisällä palveluprosesseja on kehitetty omaan ammatilliseen osaamiseen ja asiakastyytyväisyyskyselyihin pohjautuen. Myös aiemmassa tutkimuksessa on havaittu, että tällä hetkellä tuotanto on vahvasti professioihin tukeutuvaa ja palvelukokonaisuuksia ja –prosesseja halutaan kehittää vahvasti alan ammattilaisen näkemyksen mukaan. Tämä ei ole vielä nähty merkitsevän, että palvelua kehitettäisiin aidosti asiakaslähtöisesti. (Hakari 2013a, 60.)

Tutkimuksen toinen keskeinen johtopäätös on asiakaslähtöisyyden rakentuminen tuotantojohtajien puheessa samanaikaisesti useasta suunnasta. Tuotantoaloilla asiakaslähtöisyyttä on määritelty ammatillisesta näkökulmasta, mikä ei vielä välttämättä tarkoita aidon asiakaslähtöisen palvelun tuottamista, jos asiakaslähtöisyydellä tarkoitetaan palvelun yhteistuotantoa asiakkaan ja palvelun antajan välillä. Samaan ilmiöön on kiinnitetty huomiota myös aiemmassa tutkimuksessa (Rannisto ym. 2011, 71). Sen lisäksi, että asiakaslähtöisyys nivoutui pääsääntöisesti oman sektorin rajojen sisäpuolelle, prosessilähtöinen palvelutuotanto kiinnittyi vahvasti tilaajan määrittelemiin raameihin. Asiakaslähtöisyyden näkökulmasta palvelujohtaminen ei ole saanut toistaiseksi toimintamallista selkeää asemaa. Palvelujohtaminen näyttäytyy aineiston valossa asiakaspinnassa tapahtuvaksi kohtaamiseksi, mutta se ei ole johtanut asiakaslähtöiseen kehittämiseen ylemmällä tasolla. Vaikka palvelun sisällön ei sinänsä nähty muuttuneen, toiminnan nähtiin tulleen läpinäkyvämmäksi tuotteistamisen kautta ja liikkuneen kohti asiakaslähtoisempää lähestymistapaa. Toisaalta todettiin, että asiakaslähtöisemmän

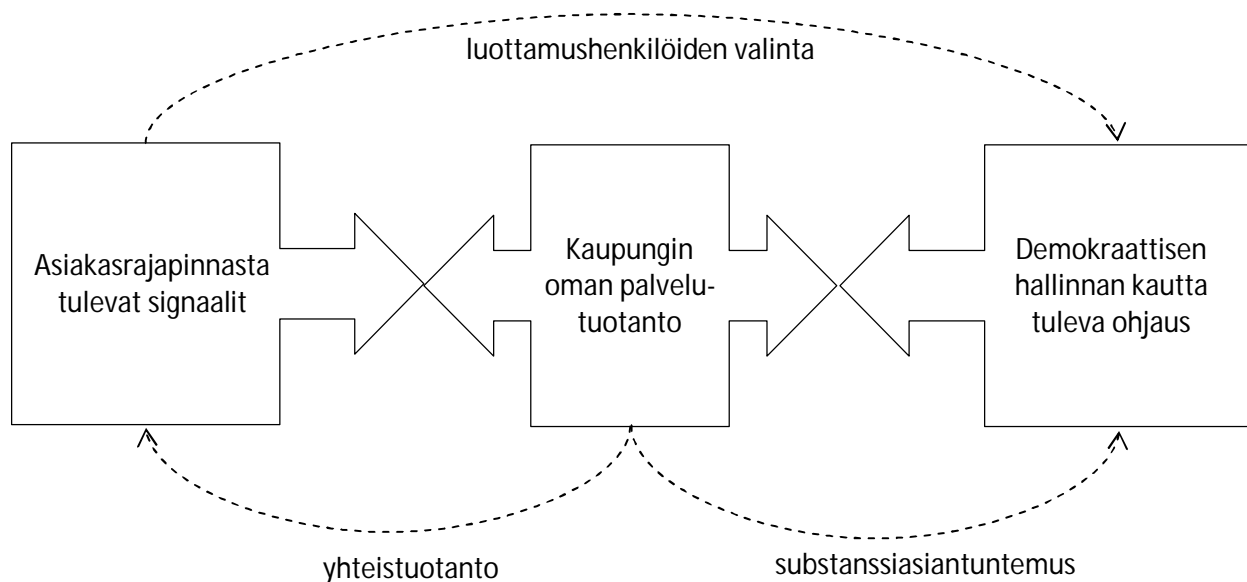
ajattelun kehittyminen ei ole niinkään toimintamallin ansiota vaan yleisen toimintaympäristön muutoksen aikaansaamaa.

Aidon asiakaslähtöisyyden luominen haastaa julkista hallintoa kyseenalaistamaan roolinsa ja purkamaan ylhäältä alas suuntautuvaa palvelua alhaalta ylöspäin rakentuvaksi palvelukokonaisuudeksi (Bovaird 2007, 855). Samalla julkisen hallinnon pitäisi olla valmis luomaan kansalaisten tarpeista nousevia uusia palveluita. (Bourgon 2007, 13–14). Tampereen kaupungissa toimintamallissa voidaan nähdä viitteitä asiakaslähtöisyyden korostumiseen, mutta edellä esitetyn aidon asiakaslähtöisyyden mallin toteuttaminen julkisen hallinnon reunaehtojen sisällä lienee lähes mahdotonta. Kuten Rannisto, Stenvall ja Harisalo (2011, 72) ovat osuvasti todenneet ”viranomaisajattelun puolustaminen on kuitenkin niin monen toimijaryhmän intressinä, että asiakaslähtöisyyden läpimurto ei liene lähitulevaisuudessakaan näköpiirissä.”

Palvelutarpeen määrittely ja kehittäminen on Tampereen kaupungin toimintamallissa siirretty tilaajan vastuulle. Palveluiden kehittäminen voidaankin nähdä verkostoihin ja usean toimijan kumppanuuteen perustuvassa palvelun tuotannossa koko palvelusysteemin parantamista sen sijaan, että keskityttäisiin yhden organisaation tuottaman palvelun parantamiseen. (Boyne 2003, 214; kts. myös Bao ym. 2012, 445–446.) Tästä näkökulmasta Tampereen kaupungin toimintamalli tukee palvelusysteemin kehittämistä. Toiminnan keskiöön nousee näin ollen toimijoiden välinen keskusteluyhteys ja vuorovaikutus. Tutkielman analyysistä käy ilmi, että tuotantojohtajien arviot strategisen kumppanuuden toteutumisesta vaihtelivat tuotantoaloittain. Osassa tuotantoalueista strateginen kumppanuus oli toteutunut onnistuneesti. Toisaalta tilaaja koettiin toisinaan yliohtavana ja muutostarpeiden tulivat usein tulevan ylhäältä annettuina sen sijaan, että ne syntyisivät tuottajan tasolla asiakasrajapinnassa. Prosessilähtöisyyden kasvuun kaupungin toimintamallissa suhtauduttiin lähtökohtaisesti myönteisesti, mutta tuotantojohtajien arvioiden mukaan se ei vielä takaa aidon asiakaslähtöisyyden toteutumista.

Uuden julkisen hallinnan viitekehyksessä poliittisia arvoja nostetaan entistä selkeämmin julkisen hallinnon keskiöön. Tampereen kaupungin toimintamallissa tätä on vahvistettu pormestarimallin myötä. Tuotantojohtajat arvioivat poliittisuuden kasvaneen toimintamallin myötä. Aiemmassa tutkimuksessa julkisen hallinnon ongelmien on nähty johtuvan osaltaan poliittisuuden ja julkisten johtajien välisen tasapainon ongelmallisuudessa; jos vahvistetaan asiakaslähtöisyyttä tai julkisten johtajien itsenäisyyttä, poliittisten päätöksentekijöiden arvot ja vaikutusvalta heijastuvat

toimintaan vähemmän. (Virtanen & Stenvall 2010, 53.) Tähän näkökulmaan ja tutkielman tuloksiin nojautuen voidaan asiakaslähtöisyyttä kuvata toimintamallissa kaksisuuntaisena prosessina, jonka keskiössä tuotantoalat ovat. Kuviossa 6 on kuvattu kaksisuuntaisen asiakaslähtöisyyden keskeiset elementit.



**Kuvio 6.** Kaksisuuntainen asiakaslähtöisyys

Kaupungin omaan palvelutuotantoon tulee syötteitä kunnan luottamuselimistä, joiden mielletään asiakaslähtöisyyden näkökulmasta toteuttavan poliittisen päätöksenteon kautta kuntalaisten eli asiakkaiden intressejä. Samalla tuotanto-organisaatio toimii käytännössä asiakasrajapinnassa, josta asiakaslähtöistä palveluprosessia tuotetaan. Asiakkaiden tyytyväisyys tähän prosessiin välittyy edelleen demokraattisten vaalien kautta kunnalliseen päätöksen tekoon. Tuotantoalat tuovat prosessiin omaa substanssiosaamistaan sekä olemalla vuorovaikutuksessa luottamushenkilöistä koostuviin elimiin että tuottamalla palveluprosessia asiakkaan kanssa. Haasteena on näiden näkökulmien yhteensovittaminen. Poliittinen päätöksenteko käy läpi oman prosessinsa, jonka aikana asiakkaiden näkökulma muokkautuu erilaisten reunaehtojen mukaan. Tuotannolla on puolestaan omat reunaehdonsa, joiden puitteissa se pyrkii toteuttamaan asiakaspalveluprosessia. Asiakaslähtöisyyden toteuttaminen ja määrittelemine useilla tasoilla ja niiden vuorovaikutuksessa näyttäisi olevan ominaista Tampereen kaupungin toimintamallin tämän hetkiselke kehitysvaiheelle.

## 8 Pohdinta

Johdannossa Tampereen kaupungin toimintamallin kehitys liitettiin laajempaan julkisen hallinnon kehitykseen, jossa uuden julkisjohtamisen periaatteet ovat kohdanneet haasteita sekä käytännön sovelluksissa että tieteenalalla käydyssä keskustelussa. Tutkielman johtopäätökset vahvistavat näkemystä siitä, että Tampereen kaupunki ei ole suojassa näiltä kehityssuunnilta.

Kuten aiemmin on todettu, Tampereen kaupungin toimintamallin tarvitsee edelleen kehittyä ja muuttua, mikäli asiakaslähtöinen palvelulogiikkaan siirrytään uuden julkisen hallinnan keskustelussa esitetyssä muodossa (Hakari 2013a, 65). Kaupungin edellytetään joustavuutta ja valmiutta tarkastella toimintamalliaan uudella tavalla. Samalla muutoksen haasteet nousivat selkeästi esiin. Kunnallishallinnon toimintaympäristöön sisältyy useita rajoitteita, jotka vaikeuttavat siirtymistä kohti julkista hallintaa, johon liittyvät kiinteästi toimijoiden moninaisuus ja avautuminen entistä vahvemmin kohti kansalaisyhteiskuntaa.

Tutkielman tuloksia tarkastellessa tulee ottaa huomioon tutkimustehtävään ja tutkimuksen rajaukseen sisältyvät rajoitteet. Tutkimustehtävä on rajattu tuotantojohtajien näkemysten ja arvioinnin tarkasteluun. Tuotanto-organisaatio on kuitenkin laaja kokonaisuus, jonka eri tasoilla toimii useita vastuuhenkilöitä. Näin ollen tarkastelun rajaaminen tuotantojohtajiin tuottaa vain rajatun näkökulman tuotannon arvioihin Tampereen kaupungin toimintamallista. Lisäksi kaupungin toimintamallin jatkuva kehittyminen ja organisaation muutokset heikentävät tulosten soveltamista tämän hetken kehitysvaiheen tarkasteluun. Haastattelut toteutettiin vuonna 2010, minkä jälkeen tuotantojohtajien roolit ovat muuttuneet ja on oletettavaa, että samalla näkemykset ja arviot toimintamallista ovat muuttuneet.

Huolimatta näistä rajoituksista tutkimus tavoitti sille asetetun tavoitteen verrattain; tuotantojohtajien kuvauksen Tampereen kaupungin toimintamallista. Teemahaastattelun valinta aineistonkeruumenetelmäksi tuki tätä tutkimustehtävää ja menetelmällä pystyttiin keräämään tästä näkökulmasta tarkoituksenmukainen aineisto. Tutkimusmenetelmän rajoitteeksi voidaan kuitenkin nostaa tässä yhteydessä teemahaastattelujen aikana havaitut haasteet. Tutkijan haasteena on säilyttää keskustelu tutkimustehtävän alueella haastattelun aikana niin, että samalla annetaan haastateltavalle mahdollisuus nostaa esiin uusia teemoja. Tämän tutkielman haastatteluissa ei nostettu esiin uusia haastattelun ulkopuolisia teemoja, mikä saattaa johtua



enemmän ensikertaa haastatteluja tehneen haastattelijan omaksumasta roolista haastattelujen aikana kuin alkuperäisen haastattelurungon kattavuudesta.

Toisaalta haastateltavat olivat selkeästi valmistautuneet haastattelutilanteeseen ja haastatteluiden aikana pystyttiin kattavasti keskustelemaan kaupungin toimintamallin haasteista. Samalla tulee kuitenkin huomioida, että konsernihallinnosta oltiin yhteydessä haastateltaviin ennen haastattelutilannetta, mikä on saattanut vaikuttaa siihen, miten toimintamallia kuvailtiin ja millaisia asioita tuotantojohtajat halusivat haastattelutilanteessa painottaa.

Kuten edellä on todettu, tässä tutkielmassa näkökulma on ollut kaupungin omassa tuotanto-organisaatiossa, johon vaikuttavat reunaehdot usealla eri toiminnan alalla. Haastatteluista jäi selkeästi mielikuva siitä, että hallinnon organisoitumisen ei tulisi näkyä julkisen palvelun käyttäjälle. Olennaisempaa on, että kuntalaisen saa tarvitsemansa palvelun riippumatta siitä millaisella organisaatiolla palvelu on tuotettu. Näin ollen organisaatorakenteen, joka palveluprosessin toteuttaa, ei tarvitse olla kuntalaisten tiedossa. Tampereen kuntalaisena ja julkisten palveluiden käyttäjänä en näe julkista palvelun tavoitetta täysin samalla tavalla. Kun julkista palvelua ja hallintoa tarkastellaan kuntalaisen näkökulmasta, hallinnon avautuminen on nähdäkseni välttämätöntä. Mikäli kuntalaiset eivät ole tietoisia päätöksenteko- ja palvelutuotantorakenteesta, osallistuminen julkiseen hallintoon uuden julkisen hallinnan mallin mukaan muuttuu lähes mahdottomaksi.

Kuntalaisten haasteet sisäistää kaupungin organisaatiota näkyvät esimerkiksi yleisöosasto kirjoituksissa, joissa välittyy tarve vaikuttaa saamansa palvelun laatuun ja kokonaisuuteen. Samalla kuitenkin kritiikki ei välttämättä kohdistu oikeaan kohteeseen vaan kuntalaisen kohtaaman palvelun tuottajan todelliset vaikutusmahdollisuudet palvelukokonaisuuteen voivat olla oletettua huomattavasti vähäisemmät. Tutkimuksen aikana oma tietoisuuteni kaupungin palvelutuotannon moninaisuudesta ja organisaatorakenteen käytännön haasteista kasvoi merkittävästi. Tämän vuoksi olisi nähdäkseni olennaista selkeyttää toimijoiden välisiä rooleja ja tehdä työnjako näkyväksi aiempaa suoraviivaisemmin kuntalaisille, mikäli aito asiakaslähtöisyys, kuntalaisten voimaannuttaminen ja vuorovaikutus julkisen hallinnon ja kuntalaisten välillä aiotaan saavuttaa.

Yhtenä tutkielman tavoitteena oli täydentää aiempaa tutkimusta tuotantojohtajien näkemyksillä ja arvioilla kaupungin toimintamallista. Tuotantoalojen asettaminen samaan muottiin on haastattelujen perusteella erittäin haasteellista. Selkeä tarve lisätutkimukselle on tunnistettavissa

tuotannon laajempaan tarkasteluun ja tuotantoalojen välisten eroavaisuuksien tunnistamiseen, jotta toimintamallin kokonaisvaltainen kehittyminen on mahdollista ja mallin tavoitteet saadaan läpäisemään organisaation kaikki tasot.

Tutkielmassa toimintamallia tarkasteltiin kokonaisuutena, minkä vuoksi haastatteluja ja analyysia ei ole rajattu käsittelemään pelkästään tilaaja-tuottajamallia. Haastattelujen ja aineiston analyysin aikana kävi kuitenkin selkeästi ilmi, että toimintamalli hahmotetaan tuotannossa vahvasti tilaaja-tuottajamallin kautta. Lähes kaikissa puheenvuoroissa sisältö nivoutui palveluiden tilaamiseen ja tuottamiseen. Mielenkiintoista olisi verrata tilaajapäälliköiden kuvauksia toimintamallista tuotannonjohtajien näkemyksiin; käsitteellistetäänkö tilaajaorganisaatiossa toimintamalli yhtä vahvasti tilaaja-tuottajamallin kautta vai ovatko näkemykset avautuneet enemmän kohti asiakaslähtöistä prosessiajattelua?

# Lähteet

## Kirjallisuus

- Anttiroiko, Ari-Veikko – Arto Haveri – Veli Karhu – Aimo Ryyänen – Pentti Siitonen (toim.) (2003). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Bao, Guoxian – Xuejun Wang – Gary L. Larsen – Douglas F. Morgan (2012). Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership. *Administration & Society* Vol. 45 (4): 443-467
- Barbieri, Dario & Domenico Salvatore (2010). "Incentive power and authority types: towards a model of public service delivery". *International Review of Administrative Sciences* Vol. 76 (2): 347-365.
- Bourgon, Jocelyne (2007). "Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration Theory". *International Review of Administrative Sciences* Vol. 73 (1): 7-26.
- Bovaird, Tony & Elke Löffler (2003). Evaluating the quality of public governance. *International Review of Administrative Sciences* Vol. 69: 313-328.
- Bovaird, Tony (2005). Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences* Vol. 7 (2): 217-228.
- Bovaird, Tony (2007). "Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services". *Public Administrative Review*. September/November. 846-860.
- Box, Richard C. (1999). Running Government like a Business. Implications for Public Administration Theory and Practice. Vol. 29 (1): 19-43.
- Boyne, George A. (2003). "What is public service improvement?" *Public Administration* Vol. 81 (2): 211-227.
- Boyne, George A. (2004). "Explaining Public Service Performance: Does Management Matter?" *Public Policy and Administration*. Winter. Vol. 19 (4): 100-117.
- Bozeman, Barry (2002). "Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do". *Public Administration Review* Vol. 62 (2): 145-161.
- Brown, Trevor & Matt Potoski (2006). Contracting for Management: Assessing Management Capacity Under Alternative Service Delivery Arrangements. *Journal of Policy Analysis and Management* Vol. 25 (2): 323-346.
- Callahan, Richard F. & G. Ronald Gilbert (2005). "End-user satisfaction and design features of public agencies". *American Review of Public Administration* Vol. 35 (1): 57-73.
- Denhardt, Robert B. & Janet Vinzant Denhardt (2000). "The New Public Service: Serving Rather than Steering". *Public Administration Review*. November/December Vol. 60 (6): 549-
- Eskola, Jari & Juha Suoranta (1998). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino

- Farazmand, Ali (2009). "Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century" *Public Administration Review*. November/December Vol. 69 (6): 1007-1020.
- Gow, James Iain & Caroline Dufour (2000). Is the New Public Management a Paradigm? Does it matter? *International Review of Administrative Sciences* Vol. 66: 573-597.
- Grönroos, Christian (1994). "From Scientific Management to Service Management. A Management Perspective for the Age of Service Competition" *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 5 (1): 5-20.
- Grönroos, Christian (2006). "Adopting a service logic for marketing" *Marketing Theory*, Vol. 6 (3): 317-333.
- Gummesson, Evert (1994). "Service Management: An Evaluation and the Future". *International Journal of Service Industry Management*: Vol. 5 (1): 77-96.
- Hakari, Kari & Tynkkynen, L-K. (2013). Governing Innovation Process: Tools of Meta-Governance – the Kotitori Model in Tampere Finland. *International Journal of Public Healthcare Management and Economics*, Vol. 3, No. 1, s. 1-16.
- Hakari, Kari – Jari Stenvall – Pasi-Heikki Rannisto (2013). Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos – Uuden julkisen hallinnan näkökulma. *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 32, No. 2, s. 129–145.
- Hakari, Kari (2007). Tuore Tampere – Luovasti uuteen. Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus 2002 – Tampereen kaupunki. Tietotuotanto ja laadunarviointi. A 1/2007. Tampere: Tampereen kaupunki.
- Hakari, Kari (2011). Tampereen toimintamalli ja uuden hallinnan mahdollisuudet. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, Vol. 39 (4): 337–354.
- Hakari, Kari (2013a). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? *Tutkimus Tampereen toimintamallista. Acta Universitatis Tamperensis* 1871. Tampere: Tampere University Press.
- Hakari, Kari (2013b). Tampereen johtaminen – pehmeää vai kovaa valtaa? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, Vol. 41, No. 1, s. 82–99.
- Harisalo, Risto & Pasi-Heikki Rannisto (2011). Perusopetus julkisen hallinnon muutoksessa. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki – Jari Stenvall – Riitta Juusenaho (toim.) (2011). Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 13/2011. Tampere: Tampereen kaupunki. s. 54-74.s. 102-117.
- Haveri, Arto (2006). Complexity in local government change. Limits to rational reforming". *Public Management Review* Vol. 8 (1):31-46.
- Haveri, Arto (2008). Evaluation of Change in Local Governance. The Rhetorical Wall and the Politics of Images. *Evaluation* Vol. 14 (2): 141–155.

- Hirsjärvi, Sirkka – Pirkko Remes – Paula Sajavaara (1997). Tutki ja kirjoita. 15.–17. painos, 2013. Porvoo: Kirjayhtymä Oy.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2011) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hudson, Bob (2004). Analysing network partnerships. Public Management Review Vol. 6 (1): 75-94.
- Häikiö, Liisa (2007). Muuttuva kansalaisuus. Mikä on kuntalaisten asema tilaaja-tuottaja-mallissa? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2: 147-160.
- Jos, Philip H. & Mark E. Tompkins (2009). "Keeping It Public: Defending Public Service Values in a Customer Service Age". Public Administration Review. November/December: 1077-1086.
- Kaplan, Andreas M. & Michael Haenlein (2009). "The increasing importance of public marketing: Explanations, applications and limits of marketing within public administration". European Management Journal Vol. 27 (3): 197-212.
- Karlöf, Bengt & Fredrik Helin Lövingsson (2004) Johtamisen näkökulmat. Peruskäsitteitä ja malleja. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Kernaghan, Kenneth (2003). "Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece" Public Administration Review. November/December. Vol. 63 (6): 711–719.
- Kiiveri, Teemu (2007). Johtaminen julkisessa organisaatiossa. Toimintaympäristö muuttuu, muuttuuko johtaminen. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 4/2007. Tampere: Tampereen kaupunki.
- Klijn, Erik-Hans & Joop F. M. Koppenjan (2000). Public Management and Policy Networks. Public Management: An International Journal of Research and Theory Vol. 2 (2): 135-158.
- Klijn, Erik-Hans (2002). Governing Networks in the Hollow State: Contracting out, process management or a combination of the two? Public Management Review Vol. 4 (2): 149-165.
- Krippendorff, Klaus (2013). Content Analysis. An Introduction to Its Methodology. Third Edition. Sage Publications, Inc. United States of America.
- Kuosmanen, Taru (2012). Strategia johtamisen välineenä. Tampereen kaupungin lasten ja nuorten palvelujen järjestäminen, tilaaminen ja tuottaminen osana uutta kaupunki- ja palvelustrategiaa. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 15/2012. Tampere: Tampereen kaupunki.
- Lawton, Alan & Aidan Rose (1994). Organisation and Management in the Public Sector. Second Edition. Lontoo: Pitman Publishing.
- Maglio, Paul P. & Jim Spohrer (2008). "Fundamentals of service science" Journal of the Academy of Marketing Science Vol. 36 (1): 18-20.
- Markkula, Marja (2011). Johtaminen, tehokkuus ja työelämän laatu. Organisaatioiden toiminnan kulmakivet. Acta Wasaensia No 243. Sosiaali- ja terveystieteiden tiede 6. Vaasa: Vaasan yliopisto.

- Mehde, Veith (2006). Governance, Administrative Science, and the Paradoxes of New Public Management. *Public Policy and Administration* Vol. 21 (4): 60-81.
- Metters, Richard & Ann Maruchek (2007). Service Management – Academic Issues and Scholarly Reflections from Operations Management Researchers. *Decision Sciences* Vol. 38 (2): 195–214.
- Murto, Kari (2001). Prosessin johtaminen. Kohti prosessikeskeistä työyhteisön kehittämistä. Jyväskylä: Jyväskylän koulutuskeskus Oy.
- Myers, Ronald & Robert Lacey (1996). Consumer satisfaction, performance and accountability in the public sector. *International Review of Administrative Sciences* Vol. 62: 331-350.
- Osborne, Stephen P. – Zoe Radnor – Greta Nasi (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. Published online 4 December 2012. *American Review of Public Administration*: 1-24.
- Osborne, Stephen P. (2006). "The New Public Governance?" *Public Management Review* Vol. 8 (3): 377-387.
- Ostrom, Amy L. – Mary Jo Bitner – Stephen W. Brown – Kevin A Burkhard – Michael Goul – Vicki Smith-Daniels – Haluk Demirkan – Elliott Rabinovich (2010). "Moving Forward and Making a Difference: Research Priorities for the Science of Service Vol. 13 (1): 4-36.
- Pedersen, Dorte & Jean Hartley (2008). "The changing context of public leadership and management. Implications for roles and dynamics". *International Journal on Public Sector Management* Vol. 21 (4): 327-339.
- Pesonen, Janne (2008). Johtamisen haasteet tilaaja-tuottaja-mallissa. Tampereen johtamiskokemusten arviointi tilaajapäälliköiden ja apulaispormestareiden välisen suhteen näkökulmasta. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 6/2008. Tampere: Tampereen kaupunki.
- Rannisto, Pasi-Heikki – Jari Stenvall – Riitta Juusenaho (toim.) (2011). Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 13/2011. Tampere: Tampereen kaupunki.
- Rannisto, Pasi-Heikki – Jari Stenvall – Risto Harisalo (2011). Luottamukseen perustuva johtaminen ja sopimusohjaus Tampereen kaupungissa. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki – Jari Stenvall – Riitta Juusenaho (toim.) (2011). Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 13/2011. Tampere: Tampereen kaupunki. s. 54–74.
- Ryynänen, Aimo (2002). Suomalainen pormestari. Kuntaosaston julkaisu 3/2002. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Saarelainen, Tarja & Petri Virtanen (2010). Sopimusohjaus kuntapalveluissa. Hallinnon tutkimus Vol. 29(2): 134-152.

- Sahramäki, Iina & Terhi Kankaanranta (2014). Ympäristöriskillisuuden torjunta ja valvonta Suomessa – kohti vihreämpää viranomaisyhteistyötä? Käsikirjoitus. Hyväksytty julkaistavaksi Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia -julkaisusarjassa.
- Stenvall, Jari & Jenni Airaksinen (2009). Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Acta nro 211. Helsinki: Kuntaliitto.
- Stenvall, Jari & Pasi-Heikki Rannisto (2011a). Sopimusohjaus ja ohjausteoreettinen ajattelu. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki – Jari Stenvall – Riitta Juusenaho (toim.) (2011) Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 13/2011. Tampere: Tampereen kaupunki. s. 9-25.
- Stenvall, Jari & Pasi-Heikki Rannisto (2011b). Sopimusohjausmallit. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki – Jari Stenvall – Riitta Juusenaho (toim.) (2011) Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 13/2011. Tampere: Tampereen kaupunki. s. 26–53.
- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2006). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 6. uudistettu painos, 2009. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Viitasaari, Leena (2012). Asiakaslähtöisyys lasten ja nuorten palveluprosesseissa. ”Tajutaanko siellä ylhäällä mitä alhaalla tarvitaan?”. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 17/2012. Tampere: Tampereen kaupunki.
- Virolainen, Harri (2010). ”Kai sitä ihminen on vaan semmoinen laumaeläin” – Virtuaalisen tiimin ilmapiiri. Sarja A-8:2010. Turku: Turun kauppakorkeakoulu.
- Virtanen, Petri & Jari Stenvall (2010). Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma.
- Ylönen, Ari (2007). Pormestari ja vallan legitimeetti. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3: 336-339.

## **Muut lähteet**

- Neilimo, Kari (2010). Asiakkuuden ABC. Esitys Terveys- ja talouspäivällä Tampereella 9.-10.9.2010. Saatavissa < <http://www.terveysjatalous.fi/docs/Asiakkuuden%20ABC%20Kari%20Neilimo.pdf>> Luettu 5.10.2013.
- Tampere (2010). Tampereen kaupungin organisaatio vuonna 2010. Saatavissa: < [http://www.tampere.fi/material/attachments/t/unnamed\\_11011/organisaatiokaavio2010.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/t/unnamed_11011/organisaatiokaavio2010.pdf)> Luettu 20.2.2012.
- Tampere (2013a). Tampereen kaupungin www-sivut. Saatavissa: < <http://www.tampere.fi/index.html>> Luettu 1.12.2013.
- Tampere (2013b). Tampere toimii. Kaupungin toimintamalli ja organisaatio 27.8.2013. Saatavissa: < [http://www.tampere.fi/material/attachments/t/6BJK3IIWq/Tampere\\_toimii\\_diat\\_laaja\\_paivitetty\\_27082013.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/t/6BJK3IIWq/Tampere_toimii_diat_laaja_paivitetty_27082013.pdf)> Luettu 30.12.2013.

Tampereen kaupunki (2013a). Kaupunkistrategia Yhteinen Tampere – näköalojen kaupunki. Saatavissa <<http://www.tampere.fi/hallintojatalous/kaupunkistrategia.html>> Luettu 5.12.2013.

Tampereen kaupunki (2013b). Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelujen johtosääntö. Muutettu: Kaupunginvaltuusto 18.3.2013. Voimaan 27.3.2013. Saatavissa: <[http://www.tampere.fi/material/attachments/h/unnamed\\_10857/hyvinvointipalv\\_johtosaa nto\\_27032013.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/h/unnamed_10857/hyvinvointipalv_johtosaa nto_27032013.pdf)> Luettu 5.12.2013.



## **Liitteet**

### Liite 1. Haastattelurunko

#### TAUSTATIEDOT

- tuotantoalueen kuvaus
- tuotantojohtajan tehtävät

#### JOHTAMINEN TOIMINTAMALLISSA

- palveluprosessi
- muutos
- strateginen johtaminen, strateginen kumppanuus
- kehityksen suunta

#### PALVELUT

- asiakas/tuote, ydinprosessit
- tuottajaorganisaation sisäinen yhteistyö
- tuotannon organisoituminen

#### TOIMINTAYMPÄRISTÖ

- työnjako toimintamallissa
- tuotannon rooli -> vaikuttaminen